

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

Э. Р. ИСЛАМОВА, С. И. КОРЯЧЕНЦОВА, В. В. ЛАВРОВ

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Учебное пособие  
для обучающихся по программе ДПО*



Санкт-Петербург  
2017

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

Э. Р. ИСЛАМОВА, С. И. КОРЯЧЕНЦОВА, В. В. ЛАВРОВ

# ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Учебное пособие  
для обучающихся по программе ДПО*

Санкт-Петербург  
2017

УДК 347.963(078)  
ББК 67.72я73  
И87

## **А в т о р ы**

Э. Р. ИСЛАМОВА — введение, § 2, 5 гл. 2; С. И. КОРЯЧЕНЦОВА — § 3, 4 гл. 2; В. В. ЛАВРОВ — гл. 1, § 1 гл. 2.

## **Р е ц е н з е н т ы**

*Т. Н. СУДАКОВА, прокурор Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры, кандидат юридических наук.*

*Е. В. УХЛОВА, доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции, кандидат юридических наук.*

### **Исламова, Э. Р.**

И87 Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : учебное пособие для обучающихся по программе ДПО / Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, В. В. Лавров. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 104 с.

Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» относится к числу приоритетных направлений в деятельности прокуратуры России. В этой связи для обеспечения деятельности органов прокуратуры в указанном направлении требуется методическое обеспечение. Предлагаемое пособие отчасти восполняет пробел в сфере методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры.

УДК 347.963(078)  
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский  
юридический институт (филиал)  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
Глава 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...	6
§ 1. Земельное законодательство Российской Федерации .....	—
§ 2. Система публичного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации .....	15
Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	36
§ 1. Предмет, объекты, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.....	—
§ 2. Типичные нарушения земельного законодательства .....	41
§ 3. Источники информации о нарушениях земельного законодательства .....	71
§ 4. Выявление нарушений земельного законодательства .....	77
§ 5. Меры прокурорского реагирования на нарушения земельного законодательства .....	88
<i>ЛИТЕРАТУРА</i> .....	97

## ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации определяет землю как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Использование земли, выступающей в качестве основы жизни и деятельности человека, природного объекта, важнейшей составной части природы, природного ресурса, недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю, возможно только при условии ее одновременной охраны.

Целями государственной политики по управлению земельным фондом определены повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны<sup>1</sup>.

Реализации указанных целей препятствует несовершенство, пробельность и нестабильность земельного законодательства. Имеются проблемы осуществления землеустроительных действий, обусловленные значительной площадью территории государства и, соответственно, необходимыми существенными затратами времени и средств. Незавершенность и длительность процедур по установлению границ и постановке на кадастровый учет земель являются одной из основных причин совершения противоправных деяний в сфере земельных правоотношений.

Распространены факты незаконного распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, их использование без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка. Допускаются нарушения при использовании земель сельскохозяйственного назначения, ухудшается их качество, сокращают-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р с изм. и доп.

ся площади сельскохозяйственных угодий, увеличиваются площади нарушенных, обработанных земель, вследствие чего негативно изменяется состояние окружающей среды, причиняется существенный материальный ущерб публичным интересам.

Часто неправомерное использование земель сопряжено с нарушениями природоохранного законодательства.

В отдельных случаях нарушениям законодательства в сфере земельных правоотношений способствуют недостатки в работе органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Различные злоупотребления должностных лиц в сфере земельных правоотношений нередко связаны с коррупционными проявлениями.

Особо остро сегодня стоит проблема соблюдения законности при предоставлении земельных участков гражданам льготных категорий. Внимания требует и защита прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений.

Важное место в работе по обеспечению законности в сфере земельных правоотношений отведено органам прокуратуры, для которых указанная деятельность является одной из приоритетных.

Эффективность прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства во многом зависит от знания работниками органов прокуратуры основ правового регулирования в сфере земельных правоотношений, особенностей предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной сфере, типичных нарушений и владения методикой их выявления, эффективного использования мер прокурорского реагирования.

Указанные обстоятельства обусловили необходимость подготовки настоящего пособия в целях повышения уровня методического обеспечения прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

# Глава 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## § 1. Земельное законодательство Российской Федерации

Эффективность прокурорской проверки во многом обусловлена знанием действующих правовых норм, механизма их применения, правильным выбором в огромном массиве законодательства.

Основополагающие принципы правового регулирования отношений в сфере охраны и использования земель сформулированы в ст. 9 Конституции Российской Федерации, которая определяет, что земля и иные природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно части 2 указанной статьи земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Статьей 36 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, при этом владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Закрепленные в Конституции Российской Федерации принципы правового регулирования отношений в сфере охраны и использования земель конкретизированы в законах и подзаконных нормативных актах.

Земельный кодекс Российской Федерации, введенный в действие 30 октября 2001 г., представляет собой основополагающий кодифицированный акт земельного законодательства, имеющий приоритет действия перед другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, содержащими в себе нормы земельного права (ст. 2).

Земельный кодекс закрепил систему правовых норм, регулирующих отношения собственности на землю. В Кодексе преду-

смотрены критерии разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности.

В Земельном кодексе Российской Федерации подробно регулируются вопросы возникновения прав граждан и юридических лиц на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. Урегулированы вопросы перехода прав на земельный участок при переходе права собственности на здание, строение. Важное значение имеет установление ограничений оборотоспособности земельных участков, обусловленных публичными интересами. Положениями Земельного кодекса Российской Федерации определен порядок приватизации земельных участков, в том числе юридическими лицами, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Предметом специального правового регулирования Земельного кодекса Российской Федерации являются вопросы частной собственности на земельные участки, предусмотрены меры по всестороннему соблюдению и реализации прав частных земельных собственников, закреплены гарантии, механизм правовой защиты. В то же время содержатся нормы, направленные на ограничение прав собственников земельных участков в публичных интересах.

С целью правового регулирования государственного управления вопросами охраны и использования земель в Земельном кодексе предусмотрены положения, касающиеся государственного мониторинга земель, землеустройства, земельного надзора и контроля.

В Земельном кодексе Российской Федерации определен правовой режим различных категорий земель. Определены правовые меры по охране земель сельскохозяйственного назначения. Регламентирован порядок использования земель населенных пунктов, правовой режим которых устанавливается на основе зонирования территорий. Урегулирован правовой режим земель промышленности и иного специального назначения. Установлены дополнительные меры по охране земель особо охраняемых территорий и объектов и т. д.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство включает в себя иные федеральные законы. Земельные отношения при отсутствии специальных норм земельного законодательства могут регулироваться нормами иных отраслей законодательства: о недрах, лесным, водным законодательством, законодательством о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об

охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации и иными специальными федеральными законами (п. 2 ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно п. 3 ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Особую роль в упорядочении земельных отношений играют нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, который определил землю как объект гражданских прав и отнес к категории недвижимых вещей. В Гражданском кодексе Российской Федерации раскрыто содержание права собственности на землю как владение, пользование и распоряжение землей в той мере, в какой ее оборот допускается законом. Кодекс закрепил формы собственности на землю: государственная, муниципальная, частная и общая (долевая и совместная), а также виды пользования землей — пожизненное наследуемое владение, постоянное или срочное пользование, аренда земли. В нем изложены основания для залога земли, сформулированы права собственников недвижимости, виды и формы защиты права собственности на землю.

Гражданским кодексом Российской Федерации была заложена правовая основа регулирования имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, совершению сделок с ними. Сами же нормы гражданского законодательства применительно к регулированию земельных отношений носят общий характер, специфика правового регулирования земельных отношений находит свое отражение в земельном законодательстве.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (ст.ст. 260—287) содержатся общие положения, касающиеся режима земельных участков как объектов права собственности, недвижимого имущества и предмета совершения сделок с ними, а также иных вещных прав на землю. Однако нормы Гражданского кодекса Российской Федерации должны применяться с учетом положений Земельного кодекса Российской Федерации, внесших в них соответствующие изменения. Наиболее важное значение для регулирования земельных отношений имеют следующие положения Гражданского кодекса Российской Федерации: признание зе-

мельных участков недвижимым имуществом (ст. 130); обязательность государственной регистрации права собственности, иных вещных прав на землю, а также сделок с ней (ст. 131); определение объекта права частной собственности на землю (ст. 261); закрепление принципа целевого использования земель (ст. 260); закрепление права граждан на осуществление общего пользования землей, т. е. без каких-либо разрешений (ст. 262); закрепление права на застройку земельного участка (ст. 263); определение содержания правомочий собственников земельных участков по владению, пользованию и распоряжению ими (ст. 260); закрепление вещных прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков (ст. 216); определение правил установления права ограниченного пользования чужим земельным участком — сервитута (ст.ст. 279—282); регулирование вопросов изъятия частных земельных участков для государственных и муниципальных нужд (ст.ст. 279—282).

Градостроительный кодекс Российской Федерации регулирует земельные отношения в связи с территориальным планированием, застройкой, благоустройством городских и сельских населенных пунктов, развитием их инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Для решения этих задач в Кодексе закреплены требования, предъявляемые к документам территориального планирования развития территорий и населенных пунктов и об их застройке. Важное значение для определения правового режима земель населенных пунктов имеет территориальное зонирование, основы которого содержатся в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

Важное значение имеет Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Предметом его регулирования являются отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории Российской Федерации регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, а также ведением Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Данный Закон упрощает существовавшие ранее регистрационные процедуры через объединение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (ГКН). На основе указанных систем создается Единый государственный реестр недвижимости, который состоит из следующих элементов: реестр объектов недвижимости (кадастр недвижимости); реестр прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (реестр прав на недвижимость); реестр границ; реестровые дела;

кадастровые карты; книги учета документов. Учет объектов недвижимости и регистрацию прав на них осуществляет один орган — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Вопросы перевода земельных участков из одной категории земель в другую и порядок и условия осуществления такой функции управления регулируются Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации оборот земель сельскохозяйственного назначения урегулирован специальным Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Необходимость принятия специального закона, регулирующего оборот сельскохозяйственных земель, обусловлена особой ценностью таких земель и значительной площадью, занимаемой ими. Указанный Федеральный закон регулирует отношения, связанные с реализацией права собственности на земли сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, условия предоставления земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, права и обязанности собственников, владельцев, пользователей, в том числе арендаторов земельных участков, в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; закреплены меры государственного регулирования деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и государственной поддержки деятельности в этой области.

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель» содержит понятия различных типов и видов мелиорации земель. Данным законом урегулированы вопросы права собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, определена система государственного управления в

области мелиорации земель, установлен порядок мелиорации земель и финансирования таких работ.

Важную роль в регламентации использования земель сельскохозяйственного назначения играют Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», который определяет правовой режим земельных участков, используемых для ведения фермерского хозяйства, а также Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» устанавливает правовые основы проведения землеустроительных работ в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны.

Многие положения Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» имеют важное значение с точки зрения правового обеспечения охраны земель. В целом все положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» направлены на обеспечение сохранности земли как природного объекта, однако некоторые его нормы специально регулируют такие вопросы и непосредственно связаны с земельным законодательством. Так, ст. 4 Закона прямо относит земли и почвы к числу объектов охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» содержатся санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений (ст. 12). Данный Закон содержит также санитарно-эпидемиологические требования к почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок, т. е. нормы, непосредственно касающиеся использования земель (ст. 21).

В Федеральном законе от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» урегулирован порядок применения пестицидов и агрохимикатов в сельском хозяйстве. Общие требования к применению этих веществ заключаются в том, что, во-первых, порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяется федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных, во-вторых, безопасность применения пести-

цидов и агрохимикатов должна обеспечиваться соблюдением регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую природную среду.

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет правовой режим использования и охраны земель, объявленных особо охраняемыми природными территориями: государственными природными заповедниками, национальными парками, природными парками, государственными природными заказниками, памятниками природы, дендрологическими парками и ботаническими садами.

Жилищный кодекс Российской Федерации регулирует ряд вопросов использования земельных участков, на которых находятся жилые дома. Кодекс определяет условия обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, регулирует вопросы права собственности на общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе на земельный участок.

Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» содержит нормы, касающиеся зонирования территорий и предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков, прав и обязанностей членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, особенностей приватизации и оборота садовых, огородных и дачных земельных участков, правил организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Отдельные положения, регулирующие земельные отношения, содержатся в Федеральных законах от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

В правовом регулировании земельных отношений большую роль играют нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти. Многие положения Земельного кодекса Российской Федерации и иных

рассмотренных выше федеральных законов требуют принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обладающих необходимой компетенцией.

Земельное законодательство отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Наряду с федеральным законодательством земельные отношения регулируются также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Роль последних в системе земельного законодательства сводится в основном к определению полномочий определенных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области земельных отношений.

В системе земельного законодательства законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют большое значение в регулировании общественных отношений. В эту группу нормативных правовых актов входят не только нормативные правовые акты, принятые по вопросам земельных отношений, но и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, принятые по другим предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (градостроительного законодательства, законодательства в области охраны окружающей среды, охраны памятников истории и культуры и т. д.).

Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения принимаются в соответствии с изданными федеральными законами. В соответствии с абз. 2 п. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В соответствии с п. 2 ст. 3 данного Закона субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов.

Анализ положений федерального земельного законодательства и законодательства отдельных субъектов Российской Федерации в данной сфере позволяет выделять следующие формы правотворчества субъектов Российской Федерации.

Опережающее правотворчество — является одной из форм правотворчества субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, призваны восполнять пробелы по предметам совместного ведения при отсутствии соответствующих федеральных законов. В юридической литературе принято говорить об опережающем правотворчестве по вопросам совместного ведения, не урегулированным в федеральном законодательстве.

Вторая форма правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов применительно к земельному законодательству выражается в конкретизации отдельных положений федерального законодательства.

Во-первых, это принятие законов и иных нормативных правовых актов в области земельных отношений, призванных регулировать многие общественные отношения, возникающие в рамках осуществления полномочий Российской Федерации в области охраны и использовании земель, переданных органам государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных ст. 9.1 Земельного кодекса Российской Федерации, а также осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере земельных отношений, установленных ст. 10 Земельного кодекса Российской Федерации.

Во-вторых, принятие законов и иных нормативных правовых актов в сфере земельных отношений в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации.

Немаловажная роль в регулировании земельных отношений отведена законодателем правовым актам органов местного самоуправления, содержащим нормы земельного права. Данная сфера правового регулирования весьма широка.

Для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления установлены четко определенные сферы правового регулирования земельных отношений. И если органом местного самоуправления принят нормативный правовой акт, регулирующий земельные отношения, возможность принятия которого предусмотрена законом, при этом он соответству-

ет нормативным правовым актам Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то орган местного самоуправления при принятии соответствующих решений в рамках предоставленных полномочий должен строго руководствоваться данным правовым актом.

## **§ 2. Система публичного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации**

Система публичного управления в сфере земельных отношений призвана обеспечить объективно существующие интересы общества в вопросах рационального использования и охраны земель.

К числу функций управления относятся:

ведение государственного реестра земельных участков как объектов недвижимого имущества;

территориальное планирование использования и охраны земель;

перевод земель (земельных участков) из одной категории в другую;

землеустройство;

мониторинг земель;

земельный надзор и контроль;

предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

### ***Федеральные органы исполнительной власти***

Современная система федеральных органов исполнительной власти, специально уполномоченных в сфере охраны и использования земель, сформирована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и в настоящее время ее образуют Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному

надзору. Федеральные службы и агентства могут осуществлять свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы.

Отдельные полномочия в сфере использования и охраны земель осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

*Министерство экономического развития  
Российской Федерации*

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), ведения Единого государственного реестра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения).

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Министерство экономического развития Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации:

принимает следующие нормативные правовые акты:

порядок ведения государственного кадастра недвижимости, кадастрового деления территории Российской Федерации и присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, формы необходимых документов и требования к их оформлению, порядок переноса в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных участках лесного фонда и лесных участках в

составе земель лесного фонда с учетом установленного законодательством Российской Федерации о государственном кадастре недвижимости состава сведений государственного кадастра недвижимости об объекте недвижимости;

порядок ведения государственного реестра кадастровых инженеров и предоставления сведений, содержащихся в таком реестре;

типовые нормы времени выполнения кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости и иных имеющих существенное значение критериев;

форма и требования к подготовке документов, оформляемых в процессе кадастровых работ;

порядок установления характерных точек границ земельных участков и контуров зданий, порядок определения их координат, а также требования к точности определения таких координат;

перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов;

форма схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе, требования к формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке такой схемы в форме электронного документа, требования к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории;

порядок и способы подачи заявления об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, заявления о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в форме электронных документов с использованием сети «Интернет» и требования к их формату;

порядок и способы подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в форме электронного документа с использованием сети «Интернет» и требования к их формату;

порядок и способы подачи заявления о перераспределении земель и (или) земельных участков в форме электрон-

ных документов с использованием сети «Интернет» и требования к их формату;

требования к форме и содержанию ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, состав прилагаемых к нему документов;

порядок и способы подачи ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и прилагаемых к нему документов, если они подаются в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», и требования к их формату;

порядок осуществления государственной экспертизы землеустроительной документации;

порядок описания местоположения границ объектов землеустройства;

порядок согласования и утверждения землеустроительной документации;

порядок создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также порядок их использования;

классификатор видов разрешенного использования земельных участков;

порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения;

порядок осуществления государственного земельного контроля, за исключением земель сельскохозяйственного назначения;

акт, определяющий содержание ходатайства о переводе земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, земель водного фонда, земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) и земель лесного фонда, из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов;

порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, а также договоров аренды земельных участков, расположенных в границах специально выделенных участков биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника;

порядок и сроки хранения содержащихся в государственном кадастре недвижимости документов;

форма предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации (по согласованию с Министерством сельского хозяйства Россий-

ской Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации);

требования к отчету об определении кадастровой стоимости;

порядок формирования и предоставления заказчику работ по определению кадастровой стоимости по его запросу перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, требования к содержанию такого запроса;

порядок определения кадастровой стоимости объекта недвижимости, в отношении которого принято решение о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;

порядок определения кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенном объекте недвижимости или внесения в государственный кадастр недвижимости соответствующих сведений при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущем за собой изменение их кадастровой стоимости;

осуществляет:

мониторинг выполнения требований законодательства о разработке и утверждении документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

согласование проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации (за исключением согласования проекта генерального плана города федерального значения Москвы), проекта схемы территориального планирования муниципального района, проекта генерального плана поселения и проекта генерального плана городского округа и подготовку заключений на указанные проекты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности;

методическое обеспечение ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, а также информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в части территориального планирования;

согласование порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и требований к технологиям и программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения автоматизированных информа-

ционных систем обеспечения градостроительной деятельности в части территориального планирования (Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437).

*Федеральная служба государственной регистрации,  
кадастра и картографии*

В сфере государственного управления земельными отношениями Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, государственного земельного надзора, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем;

государственный кадастровый учет недвижимого имущества;

ведение государственного реестра кадастровых инженеров, а также реестра государственных регистраторов прав;

ведение государственного реестра саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;

государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров;

ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков;

ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

ведение публичных кадастровых карт и дежурных кадастровых карт в электронной форме, воспроизведение дополнительных сведений на публичных кадастровых картах, а также размещение публичных кадастровых карт на официальном сайте Федеральной

службы государственной регистрации, кадастра и картографии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

кадастровое деление территории Российской Федерации на кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы;

федеральный государственный надзор в области землеустройства;

государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);

государственный земельный надзор;

формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке;

определение кадастровой стоимости объектов недвижимости при осуществлении государственного кадастрового учета ранее не учтенных объектов недвижимости, включении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о ранее учтенном объекте недвижимости или внесении в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений при изменении качественных и (или) количественных характеристик объектов недвижимости, влекущем за собой изменение их кадастровой стоимости;

проведение землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти;

подготовку землеустроительной документации для делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации, а также для установления границ субъектов Российской Федерации, границ муниципальных образований (Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457).

*Федеральное агентство по управлению  
государственным имуществом*

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, иного федераль-

ного имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности;

приобретает в установленном порядке имущество в федеральную собственность, осуществляет передачу имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность;

подготавливает и представляет в установленном порядке в Министерство экономического развития Российской Федерации предложения об установлении публичных сервитутов на земельные участки;

принимает решения о предоставлении земельных участков и прекращении прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

распоряжается в установленном порядке земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в отношении которых межведомственным коллегиальным органом, образованным в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», принято решение о целесообразности осуществления Федеральным агентством по управлению государственным имуществом полномочий по распоряжению такими земельными участками, утверждает в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, схемы расположения таких земельных участков на кадастровом плане территории, направляет в соответствии с законодательством Российской Федерации в акционерное общество «Агентство ипотечного жилищного кредитования» поручения по распоряжению такими земельными участками;

при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков:

принимает решение о проведении торгов в форме аукциона или направляет в установленном порядке в Министерство экономического развития Российской Федерации для внесения в Пра-

вительство Российской Федерации предложения о проведении торгов в форме конкурса и об условиях конкурса;

определяет на основании отчета независимого оценщика, составленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, начальную цену земельного участка или начальный размер арендной платы, величину их повышения («шаг аукциона») при проведении аукциона, открытого по форме подачи предложений о цене или размере арендной платы, а также размер задатка;

определяет существенные условия договоров купли-продажи земельных участков, заключаемых по результатам аукциона;

выступает организатором торгов при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков, а также осуществляет продажу земельных участков без проведения торгов в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

заключает договоры аренды и купли-продажи земельных участков по результатам торгов;

осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, в том числе в случае:

предоставления земельных участков органу государственной власти Российской Федерации (его территориальному органу), государственному унитарному предприятию, а также государственному учреждению, другой некоммерческой организации, созданным органами государственной власти Российской Федерации;

предоставления органу государственной власти Российской Федерации (его территориальному органу), юридическому и физическому лицу земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся в федеральной собственности либо находившиеся в федеральной собственности до отчуждения;

прекращения прав указанных органов, юридических и физических лиц на земельные участки;

предоставления в собственность или аренду земельных участков, средства от продажи или аренды которых поступают в федеральный бюджет;

принимает в установленном порядке решение о предварительном согласовании места размещения объекта при предоставлении

земельного участка, если иное не установлено федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

принимает решение о приватизации земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственность юридическими и физическими лицами, в случае приобретения объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности;

выступает от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество, составляющее государственную казну Российской Федерации, и сделок с ним, а также права собственности Российской Федерации на земельные участки, которое признается (возникает) в соответствии с федеральными законами (Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432).

*Министерство природных ресурсов и экологии  
Российской Федерации*

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) или земельных участков в составе таких земель в земли другой категории; принимает решения об изъятии земельных участков для государственных нужд Российской Федерации, если принятие такого решения обосновано решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории федерального значения (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения особо охраняемой природной территории федерального значения) (Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Фе-

дерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219).

*Федеральная служба по надзору  
в сфере природопользования*

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя государственный земельный надзор (Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400).

*Министерство сельского хозяйства  
Российской Федерации*

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

правила и нормы в области мелиорации земель;

планы проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противозрозионных мероприятий по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

порядок осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;

порядок предоставления лицом, использующим земельный участок, входящий в состав земель сельскохозяйственного назначения, сведений об организации производственного земельного контроля;

описание содержания ходатайства о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и состав прилагаемых к нему документов.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения; ведет учет мелиорированных земель (Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450).

*Федеральная служба по ветеринарному  
и фитосанитарному надзору*

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) осуществляет государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в пределах своей компетенции (Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327).

**Государственный земельный надзор**

Правовой основой государственного земельного надзора являются:

Земельный кодекс Российской Федерации (ст.ст. 71, 71.1., 71.2);  
Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — в части, касающейся осуществления государственного земельного надзора за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — в части, касающейся осуществления государственного земельного надзора за деятельностью органов местного самоуправления;

постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» и иные постановления Правительства Российской Федерации, предметом регулирования которых являются вопросы осуществления государственного земельного надзора.

Функции по государственному земельному надзору возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования и их территориальные органы.

В рамках государственного земельного надзора осуществляются:

организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Плановые проверки проводятся Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, а Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами — в рамках ежегодных планов проведения пла-

новых проверок при осуществлении федерального государственного экологического надзора.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям, установленным Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

В случае выявления по результатам анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, несоответствия указанных актов требованиям земельного законодательства органы государственного земельного надзора направляют в органы государственной власти и органы местного самоуправления, принявшие акты, в течение пятнадцати дней со дня выявления указанного несоответствия почтовым отправлением предложения об их приведении в соответствие с требованиями земельного законодательства, а также устанавливают срок информирования о принятых мерах по устранению допущенных нарушений.

В случае непринятия в месячный срок со дня получения предложений о приведении правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, в соответствие с требованиями земельного законодательства органами государственной власти или органами местного самоуправления мер по устранению допущенных нарушений либо непредоставления информации о принятых мерах указанными органами в установленный срок органы государственного зе-

мельного надзора, направившие указанные предложения, обязаны в течение пятнадцати дней со дня истечения срока их информирования направить в органы прокуратуры информацию о выявленном несоответствии правовых актов требованиям земельного законодательства.

Должностные лица, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, при проведении плановых и внеплановых проверок имеют право:

запрашивать и безвозмездно получать на основании запросов в письменной форме от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацию и документы, необходимые для проведения проверок, в том числе документы о правах на земельные участки и расположенные на них объекты, а также сведения о лицах, использующих земельные участки, в отношении которых проводятся проверки, в части, относящейся к предмету проверки;

беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) органа государственного земельного надзора о назначении проверки получать доступ на земельные участки, в том числе земельные участки, занятые объектами обороны и безопасности, а также другими специальными объектами, и осматривать такие земельные участки и объекты (в порядке, установленном для осмотра таких земельных участков и объектов и их посещения) для осуществления государственного земельного надзора;

осуществлять административное обследование объектов земельных отношений, оформлять его результаты соответствующим актом;

выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки;

обращаться в органы внутренних дел за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению государственного земельного надзора, в установлении лиц, виновных в нарушениях земельного законодательства;

осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях, в том числе составлять по результатам проверок соблюдения требований земельного законодательства протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодатель-

ством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях привлечения виновных лиц к ответственности, рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях;

привлекать экспертов и экспертные организации к проведению проверок соблюдения требований земельного законодательства;

направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о приведении правовых актов, принятых данными органами по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, в соответствие с положениями земельного законодательства;

осуществлять иные предусмотренные федеральными законами полномочия.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В случае неустранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в срок не позднее чем тридцать дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов:

исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и об их продаже с публичных торгов.

## **Органы государственной власти субъектов Российской Федерации**

Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере земельных отношений, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации исходя из необходимости реализации следующих полномочий субъектов Российской Федерации в области земельных отношений: резервирование, изъятие земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации, разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации, иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления, а также иные полномочия, определяемые федеральными законами.

Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

## **Органы местного самоуправления**

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольно-счетный орган муниципального образования; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного

самоуправления в Российской Федерации». Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, исходя из приведенных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно выделить ряд признаков, которыми должен обладать орган местного самоуправления:

должен быть избран непосредственно населением и (или) образован представительным органом муниципального образования;

должен быть наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

должен быть прямо предусмотрен уставом муниципального образования как орган местного самоуправления.

Действующее законодательство наделяет органы местного самоуправления обширными полномочиями по регулированию земельных отношений, в том числе посредством принятия нормативных правовых актов, а также путем непосредственного осуществления от имени муниципального образования правомочий собственника по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. При этом необходимо отметить, что полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений предусмотрены не только Земельным кодексом Российской Федерации, но и другими федеральными законами.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

К вопросам местного значения городского поселения в сфере земельных отношений относятся:

утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения;

обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка.

К вопросам местного значения муниципального района в сфере земельных отношений относятся:

утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд.

К вопросам местного значения городского округа в сфере земельных отношений относятся:

утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа.

К полномочиям органов местного самоуправления относится предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

С 1 января 2017 г. земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляются:

органом местного самоуправления городского округа — земельные участки, расположенные на территории городского округа;

органом местного самоуправления городского поселения — земельные участки, расположенные на территории такого поселения;

органом местного самоуправления муниципального района — земельные участки, расположенные на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельные участки, расположенные на межселенных территориях муниципального района;

органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга;

федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в случае принятия решения межведомственным органом, образованным в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» о целесообразности передачи земельного участка в распоряжение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по управлению федеральным имуществом.

Отметим, что с 1 марта 2015 г. утратил силу п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которому законами субъектов Российской Федерации могло быть установлено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

### ***Муниципальный земельный контроль***

Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства Российской Федерации, земельного законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответ-

ствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городского округа объектов земельных отношений.

Органы местного самоуправления городского поселения осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городского поселения объектов земельных отношений.

Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений, а также в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностное лицо органа местного самоуправления направляет копию указанного акта в орган государственного земельного надзора.

В срок не позднее пяти рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки соблюдения земельного законодательства орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления.

Порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль».

## Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### § 1. Предмет, объекты, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства

Надзор за исполнением земельного законодательства является приоритетным направлением прокурорской деятельности. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прокурорам предписано сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов о земле.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам может рассматриваться как комплексная система, направленная на обеспечение функционирования органов прокуратуры при выполнении возложенных на них задач, выполнение которых необходимо для достижения цели осуществления надзорной деятельности прокуратуры. В свою очередь, определенные законом цели прокурорской деятельности заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства<sup>1</sup>.

Как отмечают исследователи<sup>2</sup>, проведение земельных преобразований в России выдвинуло надзор за исполнением законодательства об охране и использовании земель в число основных направлений деятельности органов прокуратуры.

Прокуратура всегда вносила весомый вклад в проведение земельной политики, делая в своей работе акцент на систематичности и всесторонности осуществляемого надзора, который способствовал упрочению законности в земельных правоотношениях, побуждал контролирующие органы к активизации и совершенствованию своей деятельности. Актами реагирования в законода-

---

<sup>1</sup> Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учеб. пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. С. 4.

<sup>2</sup> Ашиткова Т. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // Российская юстиция. 2016. № 7. С. 60—63.

тельные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления прокуратуры добивалась принятия необходимых мер по привлечению виновных к предусмотренной законом ответственности, выяснению и устранению причин и условий совершения земельных правонарушений<sup>1</sup>.

Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства, являясь приоритетным направлением надзорной деятельности современных органов прокуратуры, требует усиления, что обусловлено:

осуществлением в Российской Федерации государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации в целях «повышения эффективности использования земель, охраны земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны»<sup>2</sup>, дальнейшего развития аграрного сектора экономики;

необходимостью создания условий устойчивого экономического развития Российской Федерации, в том числе путем эффективного использования земельных участков (их частей) в качестве недвижимого имущества, активизации их вовлечения в гражданский оборот;

решением вопросов социальной политики государства посредством устранения препятствий в обеспечении земельными участками для «развития массового жилищного строительства»<sup>3</sup>;

неудовлетворительным состоянием законности, высоким уровнем коррупции в сфере земельных правоотношений и на этом фоне наличием тенденции ухудшения качества земель во многих субъектах Российской Федерации;

непосредственным возложением на прокуроров осуществления надзора в данном направлении приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р с изм. и доп.

<sup>3</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р с изм. и доп.

Анализ положений Конституции Российской Федерации о земле, Земельного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов, ст.ст. 21 и 26 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» позволил определить *предмет* прокурорского надзора в сфере исполнения земельного законодательства:

соблюдение положений Конституции Российской Федерации об охране и использовании земель, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов в области охраны и использовании земель федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами по вопросам охраны и использования земель.

*Объекты* прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства. С учетом требований ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметом надзора в рассматриваемой сфере охватывается также исполнение органами местного самоуправления и их должностными лицами положений уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов, содержащих нормы земельного права (например, правила землепользования и застройки и др.).

В настоящее время значительное количество земельных участков находится во владении и пользовании юридических и физических лиц. Уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления контролируется законность их использования. Важное значение также имеет деятельность контрольно-надзорных органов по обеспечению соблюдения хозяйствующими субъектами законодательства в сфере охраны и использования земель.

В силу п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере правоотношений органы прокуратуры не должны подменять указанные органы и их должностных лиц.

Органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих владение, пользование и распоряжение земельными участками, также должны рассмат-

риваться в качестве объектов прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

Несмотря на то что в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» физические лица не являются объектом прокурорского надзора, при проверке полноты и качества реализации федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны и использования земель нередко прокурор вынужден оценивать соблюдение гражданами требований соответствующего законодательства.

К основным *направлениям* прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства относятся:

1) надзор за соответствием законам правовых актов, содержащих нормы земельного права, издаваемых поднадзорными органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами, включая их оценку на предмет наличия коррупциогенных факторов;

2) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами при издании индивидуально-правовых актов и осуществлении действий (бездействии):

при реализации функций управления в сфере использования и охраны земель (административно-правовые отношения);

при осуществлении правомочий собственника земельных участков:

при непосредственном использовании земель с соблюдением требований по их охране;

при управлении и распоряжении земельными участками;

при принятии мер по защите публичных прав на землю;

3) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, регулирующих земельные правоотношения, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за законностью издаваемых ими правовых актов.

При определении *целей* прокурорского надзора в рассматриваемой области правоотношений следует руководствоваться требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Исходя из его требований можно

выделить следующие цели надзорной деятельности в сфере исполнения земельного законодательства:

надзорными средствами обеспечить соблюдение конституционного права граждан и их объединений на приобретение в собственность земельных участков;

мерами прокурорского реагирования добиваться неуклонного исполнения законодательства в области охраны и использования земель органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе владеющих, использующих и распоряжающихся земельными участками.

Реализация названных целей призвана способствовать утверждению в Российской Федерации верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

К числу *задач* прокуратуры в рассматриваемой сфере относятся:

выявление, предупреждение, пресечение нарушений законов в сфере охраны и использования земель и установление обстоятельств, им способствующих;

восстановление нарушенных прав граждан и их объединений на приобретение в собственность земельных участков, интересов общества и государства;

установление лиц, виновных в нарушении законов в сфере охраны и использования земель, и принятие мер по их привлечению к установленной законом ответственности;

обеспечение приведения в соответствие с федеральным законодательством в сфере охраны и использования земель законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных актов органов местного самоуправления;

побуждение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к своевременному принятию соответствующих нормативных правовых актов в указанной сфере, если этого требуют нормы федерального законодательства;

своевременное принятие мер к опротестованию (оспариванию) незаконных правовых актов, относящихся к сфере охраны и использования земель, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

обеспечение полноты и своевременности реализации органами государственной власти полномочий по ведению государственного реестра недвижимости;

обеспечение законности при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, своевременное оспаривание неправомерных сделок с указанными объектами;

обеспечение соблюдения требований законодательства об охране и рациональном использовании земель при принятии органами государственной власти и органами местного самоуправления землеустроительных и градостроительных документов, градостроительных регламентов, принятие мер к своевременному их оспариванию;

обеспечение полноты и своевременности реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления контрольно-надзорных, а также согласовательно-разрешительных полномочий в рассматриваемой сфере;

своевременное принятие мер по привлечению виновных лиц к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, возмещению ими причиненного ущерба и т. д.

## **§ 2. Типичные нарушения земельного законодательства**

В научной литературе совершенно справедливо отмечено, что выявление типичных нарушений законов имеет выраженное прикладное значение при организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, поскольку способствует правильному определению объекта проверки, ограничению круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе ее проведения, и позволяет своевременно квалифицировать установленные в ходе надзорной проверки действия (бездействие) в качестве противоправных и избрать адекватные меры реагирования<sup>1</sup>.

В этой связи необходимы упорядочение и систематизация информации о типичных нарушениях земельного законодательства.

Т. В. Ашитковой разработана классификация типичных нарушений земельного законодательства, в основу которой положен предметно-объектный принцип осуществления надзора за испол-

---

<sup>1</sup> Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 124—125.

нением земельного законодательства определенными группами органов и (или) их должностных лиц, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов:

нарушения, допускаемые органами, перечисленными в ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», при принятии правовых актов в сфере земельных правоотношений;

нарушения, допускаемые органами государственной власти и местного самоуправления при управлении и распоряжении землями;

нарушения, допускаемые органами государственного контроля и надзора, иными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере землепользования при реализации возложенных на них полномочий;

нарушения, допускаемые органами управления и должностными лицами коммерческих и некоммерческих организаций, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами при использовании земель<sup>1</sup>.

М. В. Клепоносова предлагает типичные нарушения прав граждан на землю разделить на четыре основные группы:

«характеризующие нарушения материальных прав граждан на землю, проявляющиеся в разного рода незаконных и необоснованных ограничениях прав владения, пользования и распоряжения ими земельными участками либо наделении такими правами лиц, которым они не могут принадлежать;

выражающиеся в противозаконном присвоении гражданами и юридическими лицами прав владения, пользования и распоряжения земельными участками;

характеризующие нарушения предусмотренных законом порядка и процедур наделения и соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления прав граждан на землю;

характеризующие несоблюдение установленных законом требований о привлечении к ответственности должностных лиц и граждан, допустивших нарушение прав граждан на землю»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ашиткова Т. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 69—98.

<sup>2</sup> Клепоносова М. В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 112—113.

Результаты обобщения практики прокурорского надзора позволяют сделать вывод о том, что в сфере земельных правоотношений допускаются нарушения прав и законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, граждан и субъектов хозяйственной деятельности. Эти нарушения совершаются в экономической, социальной и экологической сферах.

Можно выделить следующие типичные нарушения земельного законодательства.

*Незаконное распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, их использование без правоустанавливающих документов, а также с нарушением установленного порядка, неправомерное предоставление льгот по арендной плате, занижение ставок арендной платы.*

Органами управления государственным и муниципальным имуществом не на должном уровне осуществляются контрольные функции, ненадлежащим образом ведется работа по защите имущественных прав и законных интересов публично-правовых образований.

Земельные участки становятся предметом преступных посягательств. В отдельных случаях руководители органов управления, а также государственных и муниципальных предприятий и учреждений управляют землями в собственных корыстных интересах.

Например, прокуратура Каменского района Свердловской области установила, что Администрацией муниципалитета в 2015—2016 годах с гражданами заключены договоры аренды двух земельных участков общей площадью свыше 474 тыс. кв. м с грубым нарушением земельного и лесного законодательства. Указанные земельные участки находятся на землях лесного фонда, расположены вблизи объездной дороги федеральной трассы «Екатеринбург—Шадринск—Курган» и являются собственностью Российской Федерации. Перевод данных участков из земель лесного фонда в земли сельскохозяйственного назначения не производился. Постановлением главы муниципалитета указанные земельные участки предоставлены гражданам в аренду с разрешенным использованием для сельскохозяйственного использования. В нарушение требований Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому управление и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности, осуществляет Российская Федерация, решение о предоставлении вышеуказанных земельных участков принято главой Администрации Каменского городского округа незаконно. В связи с

этим прокуратура в защиту интересов Российской Федерации направила в Каменский районный суд Свердловской области исковые заявления о признании недействительными постановлений главы Администрации городского округа о предоставлении земельных участков в аренду и признании договоров аренды недействительными (ничтожными), применении последствий недействительности сделки. Суд согласился с позицией прокуратуры и заявленные требования удовлетворил в полном объеме. Благодаря вмешательству прокуратуры земельные участки лесного фонда общей площадью свыше 474 тыс. кв. м возвращены в распоряжение Российской Федерации<sup>1</sup>.

*Нарушения, связанные с использованием земель сельскохозяйственного назначения:* ухудшается качество земель, сокращаются площади сельскохозяйственных угодий, увеличиваются площади нарушенных, оработанных земель, вследствие чего негативно изменяется состояние окружающей среды, причиняется существенный материальный ущерб публичным интересам<sup>2</sup>.

Достаточно часто прокурорами выявляются нарушения, допускаемые при заключении договоров аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения.

В связи с подобным нарушением законодательства при заключении договора аренды земельного участка заместитель прокурора Сахалинской области обратился в суд с иском к Министерству имущественных и земельных отношений Сахалинской области и ОАО «Сахалинский комбикормовый завод» о признании недействительным договора аренды земельного участка, возложении обязанности возратить земельный участок Министерству имущественных и земельных отношений Сахалинской области. Оспариваемый договор заключен с нарушением положений ст.ст. 77, 78, 27 Земельного кодекса Российской Федерации, а также Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предоставленный в аренду земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения не мог быть предоставлен под строительство. В связи с этим договор аренды земельного участка признан недействительным, принято решение об обязанности ОАО «Сахалинский ком-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1197346/> (дата обращения: 01.06.2017).

<sup>2</sup> См. подробнее: Исламова Э. Р., Головки И. И. Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 74—99.

бикормовый завод» вернуть земельный участок Министерству имущественных и земельных отношений области<sup>1</sup>.

Выявляются факты необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения и перевода их в иные категории. Например, заместитель прокурора Сахалинской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим распоряжения Министерства лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области, на основании которого земельный участок площадью 500 кв. м, расположенный на территории муниципального образования Сахалинской области «Анивский городской округ», переведен из состава земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны и земель иного специального назначения для размещения рыболовческого стана (в связи с отсутствием иных вариантов размещения данного объекта). Заявление прокурора мотивировано тем, что перевод земельных участков в иную категорию возможен для размещения объектов местного значения при отсутствии иных вариантов размещения при соблюдении требований документов территориального планирования. Вместе с тем в соответствии с Генеральным планом муниципального образования «Анивский городской округ» целевое назначение данного земельного участка не предусматривает размещения на нем рыболовческого стана, что препятствует его переводу в иную категорию. В связи с этим решением Сахалинского областного суда, оставленным в силе Верховным Судом Российской Федерации, заявление прокурора удовлетворено<sup>2</sup>.

Прокурорами выявлялись и факты незаконного изменения вида разрешенного использования земельных участков. Так, Можайский городской прокурор обратился в суд с заявлением об отмене постановления и. о. главы сельского поселения «Бородинское» Можайского муниципального района Московской области от 26 января 2012 г., которым изменен вид разрешенного использования земельного участка площадью 353 217 кв. м. Изменение вида разрешенного использования указанного земельного участка могло быть произведено только с одновременным изменением

---

<sup>1</sup> Определение Пятого арбитражного апелляционного суда от 11 марта 2016 г. по делу № А59-4483/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 11 нояб. 2015 г. № 64-АПГ15-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

категории земли, чего сделано не было. Кроме того, спорный земельный участок входит в охранную зону федерального бюджетного учреждения культуры «Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник», который относится к особо ценным объектам культурного наследия. При организации публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования земельного участка и. о. главы сельского поселения «Бородинское» не затребовал необходимую информацию из Минкультуры России и из музея-заповедника. Суд согласился с прокурором, что изменение вида разрешенного использования земельного участка приведет к неконтролируемой застройке территории музея-заповедника<sup>1</sup>.

Можайский городской суд вынес приговор по уголовному делу в отношении бывшей главы сельского поселения «Бородинское» Можайского муниципального района Московской области С. и ее соучастников по фактам незаконного распоряжения земельными участками. Судом установлено, что с 2007 года по 2008 год, в период пребывания в должности заместителя главы сельского поселения «Бородинское» Можайского муниципального района, С. и ее соучастники мошенническим путем получили право распоряжаться четырьмя земельными участками, находящимися в ведении Администрации Можайского муниципального района и расположенными в границах территории объекта культурного наследия «Бородинское поле и памятники на нем» — ФБУК «Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник», т. е. в особо охраняемой территории со специальным режимом содержания. Согласно распределению ролей Г. занимался оформлением документов в государственных органах кадастрового учета и регистрации права собственности, на Г. и С. оформлялись подложные свидетельства о якобы имевшихся у них правах на указанные участки. Расположенные в деревнях Старое село и Косьмово Можайского муниципального района земельные участки, общая стоимость которых составила свыше 10 млн рублей, впоследствии были проданы и поделены на более мелкие участки с целью перепродажи. В 2009—2010 годах, став уже главой сельского поселения, С. издала постановления об изменении вида разрешенного использования этих земель — о переводе из категории «сельскохозяйственного назначения, предназначенные для сельскохозяйственного производства» в категорию «под дач-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 20 нояб. 2012 г. по делу № 33-23530 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 10.04.2017).

ное строительство». Таким образом, новые собственники указанных участков получили возможность производства на них земляных и строительных работ, на двух земельных участках эти работы были фактически произведены и построены жилые строения. Данные незаконные действия повлекли причинение ущерба бюджету Можайского муниципального района в особо крупном размере, а также нарушение режима содержания памятника истории и культуры, нарушение исторического ландшафта и целостной исторической концепции всей территории памятника и, как следствие, существенное нарушение охраняемых законом интересов общества и государства, прав законных интересов граждан на пользование объектами культурного наследия<sup>1</sup>.

В отдельных случаях нарушениям законодательства в сфере земельных правоотношений способствуют *недостатки в работе органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля*.

Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном федеральном округе при проверке в Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Ростовской, Волгоградской, Астраханской областям и Республике Калмыкия установлено, что ведомство в предусмотренном законом порядке не проводило проверки по сообщениям о нарушении обязательных требований при использовании земель сельскохозяйственного назначения. Так, его должностные лица не осуществили контрольные мероприятия по обращению главы муниципального образования о самовольном снятии плодородного слоя почвы юридическим лицом в Енотаевском районе Астраханской области, контроль за устранением нарушений не обеспечили. Выявлены факты, когда землепользователи не привлекались к установленной законом ответственности за допущенные нарушения. В частности, Управление не возбудило дела об административных правонарушениях по фактам длительного неиспользования земель сельскохозяйственного назначения в Республике Калмыкия, незаконного складирования на них отходов. В ряде случаев допускались факты необоснованного административного преследования. Например, собственнику земельного участка сельскохозяйственного назначения, расположенного возле пос. Ханата Республики Калмыкия, назначено административное наказание по ч. 2 ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) за неиспол-

---

<sup>1</sup> Прокуратура Московской области : офиц. сайт. URL: <http://www.mosobl-proc.ru/news/n3396/> (дата обращения: 17.12.2016).

нение обязанности по осуществлению на нем сельскохозяйственной деятельности, однако трехлетний срок неиспользования участка по целевому назначению, который установлен законом как условие для привлечения к ответственности, на момент возбуждения дела не наступил<sup>1</sup>.

При проверке в Управлении Россельхознадзора по Костромской и Ивановской областям Генеральной прокуратурой Российской Федерации установлено, что полномочия по земельному надзору Управлением не всегда осуществлялись должным образом. Так, инспекторами не во всех случаях соблюдались требования законодательства о проведении мониторинга состояния земель сельскохозяйственного назначения, принятии профилактических мер, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований в области землепользования юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами. Результаты проверок владельцев земельных участков, являющихся физическими лицами, оформлялись с нарушениями законодательства о государственном земельном надзоре (контроле). Выявлены факты незаконного проведения в 2016 году проверок хозяйствующих субъектов, не имеющих в собственности участков земель сельхозназначения. Правовые основания для включения их в план проверок и последующего проведения мероприятий по земельному надзору в отношении указанных субъектов предпринимательской деятельности отсутствовали. Также предписаниями устанавливались длительные сроки устранения недобросовестными землепользователями нарушений законодательства. Действенных мер к понуждению собственников (владельцев) земель к содержанию их в состоянии, пригодном для сельскохозяйственного производства, в том числе в судебном порядке, не принято. Формальное отношение работников Управления к должностным обязанностям повлекло за собой прекращение судом за истечением срока давности административного дела, возбужденного по ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор), в отношении одного из юридических лиц. Кроме того, Управлением анализ агротехнического и иного состояния земель сельхозназначения в необходимом объеме не проводился. Не разработаны должные меры по организации надзора в отношении мелиорированных земель. Например, в Костромской области на мелиорируемых землях расположены

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genprokuro.ru/about/info/messages/2357/> (дата обращения: 17.12.2016).

443 системы подачи воды, орошения, водоотведения и т. п., но только в отношении 16 % из них имеются данные о землепользователе или балансодержателе. Работа, направленная на постановку на учет этих систем, в том числе о признании их бесхозными, проводилась недостаточно эффективно. При решении вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности не соблюдались требования административного законодательства, в том числе имел место немотивированный избирательный подход. Также при значительном числе привлеченных к административной ответственности лиц (более 1 700 лиц) представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, вносились в единичных случаях. Контроль за их рассмотрением часто осуществлялся формально. Недостаточно использовались предоставленные законом полномочия в части профилактики правонарушений юридических и иных лиц. В случае публикации на сайте данных о результатах проверок не указывались допускаемые землевладельцами (землепользователями) характерные нарушения закона, так же как и рекомендации о мерах, которые они должны предпринимать в целях их дальнейшего недопущения. Недостаточно организована поисковая работа, направленная на возмещение ущерба вследствие причинения вреда землям сельхозназначения<sup>1</sup>.

*Различные злоупотребления должностных лиц в сфере земельных правоотношений нередко связаны с коррупционными проявлениями.*

Исследователями отмечается, что сфера использования земель одна из наиболее подверженных коррупции<sup>2</sup>, чему способствуют

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1200671> (дата обращения: 21.11.2017).

<sup>2</sup> См.: Абдулкармова В. М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. 2014. № 12. С. 37—42; Андреева Л. А., Кирьянов А. Ю. Планирование противодействия коррупции на муниципальном уровне: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2012. № 11. С. 15—18; Андреева Л. А., Дорошенко Т. Н. Земельные правоотношения: коррупционный аспект // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 32. С. 36—43; Астанин В. В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 6. С. 44—49; Ашиткова Т. В. Актуальные проблемы ... С. 60—63; Байнова М. С. Управление земельными отношениями на муниципальном уровне // Государственный советник. 2015. № 1 (9). С. 22—27; Воробьев С. Д. Первые результаты // Законность. 2009. № 10. С. 20—21; Галиновская Е. А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объ-

как пробелы в законодательстве<sup>1</sup>, так и относительная ограниченность земельных участков вокруг крупных городов, в рекреационно привлекательных местах вокруг водоемов, в границах особо охраняемых природных территорий, пользующихся высоким спросом и обладающих высокой рыночной стоимостью<sup>2</sup>.

Выделяются следующие наиболее характерные правонарушения в сфере земельных отношений при формировании и последующем распоряжении земельными участками, имеющие коррупционную составляющую: предоставление земельных участков с нарушением норм законодательства (например, на бесконкурсной основе); перевод земель из одной категории в другую с последующим предоставлением в собственность соответствующим лицам; непринятие мер при выявлении фактов незаконного использования земельных участков<sup>3</sup>.

Так, в Ульяновской области прокуратурой Кузоватовского района установлено, что в феврале 2016 года глава крестьянского фермерского хозяйства обратился в региональное Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и

---

екта // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 105—111 ; Емелькина И. А. Интересы бизнеса в условиях реформы гражданского законодательства о вещных правах // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 46—54 ; Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 13—18 ; Кичигин Н. В. Коррупционные риски в землепользовании // Экологическое право. 2015. № 5. С. 13—20 ; Михайлов А. В. Коррупционные риски в процедуре перевода земель или земельных участков из одной категории в другую и некоторые пути их решения // Юность Большой Волги : сб. ст. лауреатов XVIII Межрег. конференции-фестиваля науч. творчества учащейся молодежи «Юность Большой Волги». Чебоксары, 2016. С. 318—321 ; Олейник Л. В. Земля как объект коррупции // Российский следователь. 2013. № 1. С. 34—35 ; Филонич В. В., Панасенкова Т. В. Модернизационно-инвестиционный аспект формирования земельно-имущественных отношений // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2013. № 4. С. 136—138 ; Хусайнова С. Г., Кагамлык М. Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 90—95 ; Шахрай И. С. Правовое регулирование распределения и перераспределения земель в Республике Беларусь: коррупционные риски и пути их устранения // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт) : сб. тезисов докладов и статей III Междунар. науч.-практ. конф. рос. и зарубеж. ун-тов и РЭУ им. Г. В. Плеханова при участии представителей гос. и муниципал. органов власти, Москва, 26 января 2016 г. М., 2016. С. 232—234.

<sup>1</sup> Абдулкарамова В. М. Указ. соч. С. 37—42.

<sup>2</sup> Кичигин Н. В. Указ. соч. С. 13—20.

<sup>3</sup> Олейник Л. В. Указ. соч. С. 34—36.

картографии с заявлением об оформлении права собственности на шесть земельных участков в селе Озерки общей площадью более 1 тыс. га, которые были проданы ему Администрацией муниципального образования «Безводовское сельское поселение» без проведения торгов и по заниженной более чем в 10 раз цене, за 807 тыс. рублей. Соответствующий договор был подписан главой Администрации Безводовского сельского поселения, которая являлась супругой бизнесмена и подписала договор, не имея на то решения Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. В результате муниципальному бюджету был причинен имущественный ущерб в размере свыше 9,6 млн рублей, в связи с чем прокуратура района в судебном порядке добилась увольнения главы Администрации в связи с утратой доверия. Кроме того, арбитражным судом по иску прокуратуры Ульяновской области договоры, заключенные главой Администрации Безводовского сельского поселения с главой крестьянского фермерского хозяйства, признаны недействительными, и шесть незаконно полученных бизнесменом земельных участков возвращены муниципалитету. Также завершено расследование возбужденного по ч. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) (злоупотребление должностными полномочиями) по материалам прокурорской проверки по факту неправомерной продажи муниципальных земель уголовного дела<sup>1</sup>.

Прокуратурой г. Когалыма Ханты-Мансийского автономного округа установлено, что председатель Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации г. Когалыма вопреки своим должностным обязанностям не принял меры по урегулированию возникшего конфликта интересов. Выяснилось, что более года родственница чиновника — предприниматель, не имея правоустанавливающих документов на земельный участок, не оплачивая аренду земельного участка и земельный налог, использовала его по своему усмотрению, тем самым причиняя ущерб бюджету города. По истечении указанного времени, не принимая мер по урегулированию конфликта интересов, председатель Комитета по управлению муниципальным имуществом Администрации г. Когалыма подписал со своей родственницей договор купли-продажи на данный земельный участок. Также в ходе проверки прокуратура установила, что с согласия чиновника оформ-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1192424/> (дата обращения: 18.12.2016).

лен договор купли-продажи земельного участка с юридическим лицом под размещение торгового центра по заниженной стоимости. Согласно действующему законодательству непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению или урегулированию является правонарушением, влекущим прекращение трудовых отношений. Прокурор г. Когалыма внес главе Администрации города представление с требованием об увольнении чиновника Администрации города за нарушения антикоррупционного законодательства, которое удовлетворено<sup>1</sup>.

Нередко коррупционные правонарушения совершаются в интересах и от имени юридических лиц. Например, в сфере использования земель вознаграждение может передаваться должностному лицу от имени или в интересах юридического лица: за отказ прокурора от иска о сносе павильонов и освобождении занимаемых земельных участков<sup>2</sup>; оказание содействия в предоставлении земельного участка<sup>3</sup>; выдачу плана земельного участка<sup>4</sup>; ускорение государственной регистрации права на земельные участки<sup>5</sup>; ускорение формирования лесного участка с целью использования лесов и подготовки акта выбора и акта натурального технического обследования для предоставления лесного участка в аренду<sup>6</sup>; отказ коммерческой организации от участия в торгах по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков<sup>7</sup>; предоставление отсрочки по освобождению незаконно занятого зе-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1192331/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Постановление Волгоградского областного суда от 11 янв. 2012 г. по делу № 7а-1061/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Ивановского областного суда от 14 нояб. 2016 г. № 4а-359/201. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 4 Ленинского района г. Уфы Республики Башкортостан от 5 нояб. 2014 г. // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>5</sup> Решение Якутского городского суда Республика Саха (Якутия) от 9 февр. 2016 г. по делу № 12-208/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>6</sup> Решение Боровского районного суда Калужской области от 7 мая 2014 г. по делу № 12-30/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>7</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 4 Свердловского судебного района города Костромы Костромской области от 2 авг. 2016 г. по делу № 5-432/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.12.2016).

мельного участка<sup>1</sup>; выдачу акта согласования выбора земельного участка и разрешения о выделении выбранного земельного участка<sup>2</sup>; способствование в выигрыше фирм в проведении запроса котировок на выполнение землеустроительных (кадастровых) работ по формированию земельных участков<sup>3</sup>; непередачу материалов проверки соблюдения земельного законодательства с выявленными нарушениями земельного законодательства в прокуратуру<sup>4</sup>; совершение действий по отмене постановления, вынесенного судебным приставом-исполнителем о запрете на совершение регистрационных действий, действий по исключению из государственного реестра в отношении земельного участка<sup>5</sup>; неосуществление исполнительных действий по устранению препятствий в пользовании земельным участком путем демонтажа ограждения<sup>6</sup>. В связи с этим юридические лица привлекались к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ.

*Неправомерное использование земель может быть сопряжено с нарушениями природоохранного законодательства.*

Например, Саратовская межрайонная природоохранная прокуратура при проверке исполнения органом государственной власти законодательства об особо охраняемых территориях региональной значения установила, что вопреки требованиям закона Министерство природных ресурсов и экологии области не обеспечило предоставление документов по особо охраняемой природной территории — памятнику природы «Кумысная поляна» для внесения соответствующих сведений в кадастр недвижимости. Парк площадью 4 504 га, расположенный в черте г. Саратова,

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1137070/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Решение Узловского городского суда Тульской области от 26 дек. 2013 г. № 25-29 12-61/2013 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>3</sup> Решение Ленинского районного суда г. Чебоксары Чувашской Республики от 9 дек. 2014 г. по делу № 12-617/2014 г. // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>4</sup> Решение Индустриального районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 16 апр. 2014 г. № 12-252/14 12-252/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>5</sup> Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Фрунзенского района города Саратова от 19 февр. 2015 г. // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: [http://sudact.ru](http://sudact.ru/) (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>6</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1196402/> (дата обращения: 18.12.2016).

образован в границах бывшего лесопаркового лесхоза «Кумысная поляна», занятого защитными лесами, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций. Волжским межрегиональным природоохранным прокурором губернатору Саратовской области было внесено представление с требованием принять меры по направлению Министерством природных ресурсов и экологии Саратовской области в орган государственного учета документов о границах и ограничениях по использованию земельных участков, входящих в состав особо охраняемой природной территории, по результатам рассмотрения которого Министерством с Саратовским филиалом ФГУП «Ростехинвентаризация — Федеральное БТИ» заключен договор на выполнение соответствующих работ. В настоящее время они выполнены в полном объеме, нарушения закона устранены, сведения об особо охраняемой природной территории — природном парке «Кумысная поляна» внесены в государственный кадастр недвижимости<sup>1</sup>.

Ямало-Ненецкая природоохранная прокуратура установила, что в рамках договора на оказание операторских услуг по добыче нефти, газового конденсата, природного и попутного (нефтяного) газа ООО «РН-Пурнефтегаз» осуществляет добычу углеводородного сырья на Южно-Харампурском, Тарасовском, Комсомольском и Барсуковском месторождениях. В нарушение требований ст.ст. 4, 46 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» при добыче углеводородного сырья (нефти) компания допустила разливы нефтепродуктов на земельных участках лесного фонда общей площадью более 9 тыс. кв. м, причинив окружающей среде ущерб в размере более 4,8 млн рублей. Кроме того, организация нарушила требования Лесного кодекса Российской Федерации и Правил пожарной безопасности в лесах, обязывающие предприятия, осуществляющие геологическое изучение недр и разработку месторождений полезных ископаемых, в период пожароопасного сезона не допускать загрязнение территорий горючими веществами — нефтью. В связи с этим природоохранная прокуратура внесла генеральному директору ООО «РН-Пурнефтегаз» представление, по результатам рассмотрения которого проводится рекультивация загрязненных участков, два лица привлечены к дисциплинарной ответственности. В

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1104047/> (дата обращения: 18.12.2016).

отношении юридического и должностного лица возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 8.32 КоАП РФ, по итогам рассмотрения которых назначены штрафы на общую сумму 520 тыс. рублей. В связи с тем что разливы нефтепродуктов с последующим растеканием нефтесодержащей эмульсии на земли лесного фонда повлекли загрязнение почвы, природоохранная прокуратура направила материалы проверки в правоохранительные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, по результатам рассмотрения которых возбуждено пять уголовных дел по ч. 1 ст. 254 УК РФ<sup>1</sup>.

Севастопольская межрайонная природоохранная прокуратура выявила, что ООО «Югстрой» проводит строительные работы в водоохранной зоне с многочисленными нарушениями федерального экологического и водного законодательства: в водоохранной зоне размещены отвалы избыточных размываемых грунтов; по временной дороге, не имеющей твердого покрытия, осуществляются движение и стоянка транспортных средств; охрана водного объекта от загрязнения и засорения не обеспечена. По результатам проверки Севастопольской межрайонной природоохранной прокуратурой в отношении компании-застройщика и ее генерального директора возбуждены административные производства по ст.ст. 8.12 и 8.42 КоАП РФ, по результатам их рассмотрения территориальными органами Росрыболовства и Росприроднадзора юридическое и должностное лицо признаны виновными и оштрафованы на общую сумму 500 тыс. рублей<sup>2</sup>.

Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой пресечен факт выбытия из федеральной собственности земельного участка площадью 4 500 кв. м, кадастровой стоимостью свыше 35 млн рублей. Установлено, что решениями органов местного самоуправления образованы и поставлены на государственный кадастровый учет три земельных участка общей площадью более 6 тыс. кв. м в районе пос. Нагорный Советского района г. Казани с разрешенным видом использования «для размещения автозаправочной станции, индивидуального жилищного строительства», и на них зарегистрированы права частной собственности граждан и коммерческой организации. Между тем вновь образо-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-879901/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-838717/> (дата обращения: 18.12.2016).

ванные участки являются землями государственного лесного фонда в границах Высокогорского лесничества, в 2010 году на них зарегистрировано право собственности Российской Федерации. С целью устранения нарушений природоохранной прокуратурой внес в адрес руководителя Территориального управления Росимущества в Республике Татарстан представление с требованием принять меры по обеспечению защиты нарушенного права собственности Российской Федерации в сфере распоряжения участками лесного фонда. По результатам его рассмотрения Территориальным управлением Росимущества в Республике Татарстан в Арбитражный суд Республики Татарстан направлено заявление, которое удовлетворено в полном объеме<sup>1</sup>.

Особо остро сегодня стоит проблема предоставления земельных участков гражданам, имеющим право на получение дополнительных социальных гарантий.

Анализ результатов прокурорских проверок позволяет сделать вывод о том, что *нарушения прав многодетных семей на получение земельного участка* носят распространенный характер<sup>2</sup>.

Прокурорами выявляются незаконные нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере. Так, прокурор Нижегородской области обратился в суд с административным иском с заявлением о признании недействующей ч. 3 ст. 10 Закона Нижегородской области № 88-З «О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно на территории Нижегородской области», согласно которой положения данного Закона не применяются к отношениям по предоставлению земельных участков, находящихся на территории городских округов «Город Нижний Новгород» и «Город Саров» Нижегород-

---

<sup>1</sup> Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура пресекла незаконную передачу участка лесного фонда стоимостью более 35 млн рублей в частную собственность // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-827460/> (дата обращения: 18.12.2016). Об обеспечении законности использования земель лесного фонда см. подробнее: Дицевич Я. Б., Исламова Э. Р. О совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны земель лесного фонда // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. URL: <http://teoria-practica.ru/vipusk-21-2015/> ; Исламова Э. Р. Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 72—80.

<sup>2</sup> Исламова Э. Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 217—233.

ской области. Прокурор сослался на то, что указанная норма принята с превышением компетенции, поскольку субъект Российской Федерации, уполномоченный устанавливать категории граждан в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно, не наделен правом ограничивать права данных категорий граждан по мотиву их проживания на той или иной территории, иное толкование рассматриваемых положений ограничивает принцип равенства на доступ к приобретению земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, установленный п. 2 ст. 15 Земельного кодекса Российской Федерации. Статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации и п. 1 ст. 8 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» допускается предоставление в частную собственность недвижимого имущества гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим или получившим разрешение на постоянное проживание на территории закрытого административно-территориального образования, гражданам Российской Федерации, работающим на данной территории. Следовательно, сам по себе факт отнесения земельного участка к землям, ограниченным в обороте, не является безусловным препятствием для его предоставления в собственность. Суд согласился с позицией прокурора, удовлетворив иск<sup>1</sup>.

В Кировской области судом удовлетворено заявление прокуратуры о признании недействующими отдельных положений Закона Кировской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Кировской области», возлагавших на граждан обязанность по выполнению за свой счет кадастровых работ в отношении предоставляемых земельных участков<sup>2</sup>.

Допускаются нарушения и при принятии нормативных правовых актов органами местного самоуправления. Например, удовлетворен протест прокурора Адамовского района Оренбургской области на решение Совета депутатов муниципального образования об утверждении Положения о порядке бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 апр. 2016 г. № 9-АПГ16-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Зайцев С. П. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при реализации демографической политики в регионах Приволжского федерального округа // Прокурор. 2013. № 2. С. 20—36.

«Адамовский район», а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, которым не был определен орган, уполномоченный на рассмотрение заявлений граждан и ведение соответствующего учета многодетных семей, а также не установлены конкретные основания для изъятия таких земельных участков из пользования. Аналогичное положение опротестовал и прокурор Переволоцкого района Оренбургской области, выразивший несогласие с тем, что муниципальной властью из числа претендентов на получение бесплатной земли необоснованно исключены приемные многодетные семьи, воспитывающие детей, находящихся на полном государственном обеспечении. Кроме того, прокурор потребовал дополнить нормативный правовой акт указанием на предельный размер предоставляемых земельных участков<sup>1</sup>.

Прокуратурой г. Невинномысска Ставропольского края принесен протест на постановление Администрации г. Невинномысска о порядке бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, на территории г. Невинномысска, которым предусмотрена обязанность многодетных семей по возмещению расходов по осуществлению кадастровых работ в отношении предоставляемых им земельных участков<sup>2</sup>.

В ходе проверок прокурорами устанавливаются факты нарушения прав многодетных семей на получение земельного участка.

Например, в Оренбургской области прокурор был вынужден обратиться в суд в защиту интересов двух многодетных семей, поскольку, несмотря на внесение их в реестр семей, претендующих на бесплатное получение земли, им в установленном порядке земельные участки предоставлены не были. Аналогичные требования заявил в суде прокурор Илекского района Оренбургской области, выступив в защиту семьи сельчан, с декабря 2012 года состоявшей на учете, но так и не получившей бесплатной земли, в то время как администрация района с целью пополнения местного бюджета сформировала и продала с торгов гражданам 20 земельных участков под индивидуальное жилищное строительство. Иски прокуроров судами удовлетворены<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Прокуратура Оренбургской области : офиц. сайт. URL: <http://www.orenprok.ru/print?item=10055> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-215350/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>3</sup> Прокуратура Оренбургской области : офиц. сайт. URL: <http://www.orenprok.ru/print?item=10055> (дата обращения: 18.12.2016).

В ходе проверки в Архангельской области установлено, что в реестр многодетных семей, проживающих на территории г. Северодвинска, на получение земельных участков включено 694 семьи, однако на территории муниципального образования «Северодвинск» в 2014 году сформировано лишь семь земельных участков, в отношении которых приняты решения о предоставлении их многодетным семьям, включенным в реестр. В целях устранения нарушений требований земельного законодательства в части реализации мер государственной поддержки многодетных семей на территории муниципального образования «Северодвинск» прокуратурой города внесено представление мэру Северодвинска<sup>1</sup>.

Выявлялись прокурорами и недостатки в работе органов местного самоуправления по межеванию и планированию земельных участков для предоставления их многодетным семьям. Прокурор Краснознаменского района Калининградской области внес представление главе Администрации муниципального района, которая с 2012 года не сформировала ни одного земельного участка для многодетных семей, однако за это же время 14 земельных участков были переданы для индивидуального жилищного строительства иным гражданам. В Озерском районе того же региона Администрацией сформировано 11 земельных участков, при том что на учете состоит 89 граждан, имеющих трех или более детей. Прокурором г. Балтийска было установлено, что районная Администрация сформировала для предоставления многодетным гражданам земельные участки, которые фактически находились во владении третьих лиц<sup>2</sup>.

Не принимаются меры по обеспечению предоставляемых многодетным семьям земельных участков инженерной инфраструктурой, что также является основанием для принятия прокурорами мер реагирования.

Например, прокурор г. Астрахани обратился в суд с административным иском в интересах многодетной семьи Т. об обязанности Администрации г. Астрахани, Правительства Астраханской области обеспечить строительство объектов инженерной инфраструктуры к земельному участку, принадлежащему многодетной семье Т., предоставленному на праве собственности бесплатно Администрацией г. Астрахани. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона Астра-

---

<sup>1</sup> БезФормата. RU : сайт. URL: <http://arhangelsk.bezformata.ru/listnews/severodvinska-viyavil-narusheniya-zakona/33402274/> (дата обращения: 18.12.2016).

<sup>2</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-87154/> (дата обращения: 12.02.2017).

ханской области от 4 марта 2008 г. № 7/2008-03 «Об отдельных вопросах правового регулирования земельных отношений в Астраханской области» в собственность граждан земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства по месту проживания либо в сельской местности по выбору гражданина, для садоводства, огородничества, ведения личного подсобного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства в сельской местности. В соответствии с ч. 4 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в порядке определения технических условий подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» предусмотрено, что до июля 2012 года Правительство Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе. Распоряжением Правительства Астраханской области от 18 ноября 2013 г. № 501-Пр в целях реализации указанного права граждан утвержден план мероприятий («дорожная карта») по инфраструктурному обустройству земельных участков, подлежащих предоставлению для жилищного строительства на территории муниципального образования «Город Астрахань» гражданам льготной категории, государственная собственность на которые не разграничена, которым срок реализации мероприятий ограничен 2018 годом, на 2014 год предусмотрены объемы финансирования на разработку проектной документации на строительство объектов инженерной инфраструктуры и проведение экспертизы; на строительство объектов инженерной инфраструктуры, для подведения коммуникаций к земельным участкам. В соответствии с указанным планом мероприятий проведение кадастровых работ и постановка на государственный кадастровый учет земельных участков, планируемых для предоставления в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, а также проекти-

рование и строительство объектов инженерной и транспортной инфраструктур к указанным земельным участкам отнесено к исполнению органами местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области. Указанная норма согласуется с положениями ст.ст. 11, 29 Земельного кодекса Российской Федерации, ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющими вопросы местного значения муниципального района. Разработанный Правительством Астраханской области план мероприятий («дорожная карта») по инфраструктурному обустройству земельных участков предусматривает первоначально проведение кадастровых работ, оформление документов землепользования, строительство объектов инженерной инфраструктуры, а затем только предоставление земельных участков льготным категориям граждан. В этой связи прокурор обоснованно полагал, что неисполнение органом местного самоуправления обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, является бездействием в части предоставления Администрацией муниципального образования «Город Астрахань» Т. земельного участка для индивидуального жилищного строительства, не обеспеченного необходимой инженерной инфраструктурой. Таким образом, действующим законодательством предусмотрены полномочия органа местного самоуправления по организации на территории города вопросов обеспечения жителей инженерной инфраструктурой, в том числе при предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства. При таких обстоятельствах суд первой инстанции удовлетворил иск прокурора<sup>1</sup>.

После вмешательства прокуратуры Республики Якутия более 240 многодетных семей получили земельные участки<sup>2</sup>.

Аналогичные меры принимались органами прокуратуры Краснодарского края<sup>3</sup>, Калининградской области<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Астраханского областного суда от 21 окт. 2015 г. по делу № 33-3765/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 04.03.2017).

<sup>2</sup> Прокуратура Республики Саха (Якутия) : офиц. сайт. URL: <http://proksakha.ru/novosti/posle-vmeshatelstva-prokuratury-churapchinskogo-rajjona-bole-240-mnogodetnykh-semej-poluchili-prichitayushhiesya-im-zemelnye-uchastki/> (дата обращения: 04.03.2017).

<sup>3</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1115788/> (дата обращения: 04.03.2017).

Прокурорами также устанавливалось, что органами местного самоуправления нарушаются сроки рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков. Ряд органов местного самоуправления в нарушение требований федерального законодательства предусмотрел двухмесячный срок для дачи ответа на заявления граждан о предоставлении земельного участка. В Калининграде и области распространены и факты нарушения десятидневного срока рассмотрения обращений многодетных граждан о постановке их на учет в целях предоставления земельного участка. Также некоторыми муниципалитетами устанавливались дополнительные, не предусмотренные региональным законом, основания для отказа в принятии на учет многодетных семей. Кроме того, прокурорской проверкой выявлены как случаи необоснованного включения граждан в очередь на получение земельных участков, так и случаи незаконного отказа в постановке на соответствующий учет. Например, по требованию прокурора Багратионовского района исключены из списков граждан указанной категории женщина, лишенная родительских прав в отношении четверых детей, и жительница района, поставленная на учет на основании временной регистрации на территории муниципального района. Прокурор Гвардейского района установил, что Администрация на основании документов, в том числе копии свидетельства о браке, предоставила земельный участок мужчине, имеющему трех и более детей. Вместе с тем, как показала проверка, брак указанный гражданин расторг еще в 2010 году. В связи с этим материалы проверки прокурор района направил в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. Прокурор Гурьевского района в судебном порядке восстановил права двух многодетных семей на получение в собственность земельных участков. Так, местная Администрация отказала гражданам в постановке на соответствующий учет сначала из-за отсутствия муниципального правового акта, устанавливающего порядок предоставления многодетным семьям земельных участков, а затем из-за достижения старшим ребенком восемнадцатилетнего возраста<sup>2</sup>.

На контроле органов прокуратуры также находятся *вопросы реализации прав инвалидов на обеспечение земельными участками*

---

<sup>1</sup> Прокуратура Калининградской области : офиц. сайт. URL: <http://www.prokuratura39.ru/archive/item/6484-prokuratura-pomogla-mnogodetnoy-materi-v-obespechenii-vodosnabzheniem-zemel'nogo-uchastka-predostavlennogo-dlya-stroitelstva-doma.html> (дата обращения: 04.03.2017).

<sup>2</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-87154/> (дата обращения: 04.03.2017).

ми. Так, по инициативе прокуратуры Астраханской области в соответствии с требованиями закона пять инвалидов и девять семей, имеющих ребенка-инвалида, бесплатно получили в собственность земельные участки<sup>1</sup>.

Внимания требует и *защита прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере земельных правоотношений*, о чем свидетельствует анализ *нарушений, допускаемых органами публичной власти, в том числе при осуществлении государственного земельного контроля (надзора) и муниципального земельного контроля*<sup>2</sup>.

Значимость прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей и необходимость дальнейшей работы по защите бизнеса, избавления его от навязчивого контроля отмечена Генеральным прокурором Российской Федерации Ю. Я. Чайкой<sup>3</sup>.

Следует отметить, что положения земельного законодательства, регламентирующие проведение муниципального земельного контроля, не отличаются стабильностью (так, только в ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации трижды вносились изменения — Федеральными законами от 30 июня 2006 г. № 92-ФЗ, от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ и от 21 июня 2014 г. № 234-ФЗ), что не может не отразиться на качестве регионального и муниципального нормотворчества. В свою очередь, не соответствующие требованиям федерального законодательства нормативные правовые акты создают предпосылки для нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности.

Например, прокурором Нижегородской области оспорены отдельные положения Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением Правительства Нижегородской области от 15 мая 2015 г. № 302. В нарушение п. 1 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, не наделяющего органы государственной власти субъектов Российской Федерации пра-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1186592/> (дата обращения: 04.03.2017).

<sup>2</sup> См. подробнее: Исламова Э. Р. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 54—73.

<sup>3</sup> Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю. Я. 10.06.2015 на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О результатах проверки исполнения законодательства, предусматривающего оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства» // Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2017).

вом самостоятельно определять понятие муниципального земельного контроля, п. 2 названного Порядка предлагалось под муниципальным земельным контролем на территории области понимать деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами установленных законодательством Российской Федерации, законодательством области и муниципальными правовыми актами требований по использованию земель, находящихся на территории области. Данное положение противоречило положениям ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, так как предполагало возможность контроля за соблюдением требований по использованию земель как установленных законодательством Российской Федерации и законодательством области, так и установленных муниципальными правовыми актами. Также оспорен п. 11 Порядка, содержащий основания для проведения внеплановых проверок, не предусмотренные ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Нижегородским областным судом указанные требования прокурора удовлетворены<sup>1</sup>.

В отдельных регионах органы местного самоуправления своевременно не исполняли обязанности по надлежущей организации муниципального земельного контроля, например, не разрабатывали административные регламенты осуществления земельного контроля, а также по взаимодействию органов муниципального контроля с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального земельного контроля<sup>2</sup>.

Одной из основных проблем обеспечения законности муниципального земельного контроля является низкий уровень регламентации его осуществления в муниципальных правовых актах, что также служит основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

---

<sup>1</sup> Решение Нижегородского областного суда от 6 нояб. 2015 г. по делу № 3-265/15 // Нижегородский областной суд : офиц. сайт. URL: // <http://oblsudnn.ru> (дата обращения: 18.04.2017).

<sup>2</sup> См., напр.: решение Темрюкского районного суда Краснодарского края 29 сент. 2014 г. по делу № 2-1954/14 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.04.2017).

Так, прокурор г. Томска обратился в суд с заявлением о признании противоречащими действующему законодательству положений Административного регламента по осуществлению муниципального земельного контроля, которым утверждены форма акта обследования земельного участка и срок его составления, что противоречит ст. 16 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», установившей порядок оформления результатов проверки (по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах). При этом типовая форма акта проверки установлена приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”». Оформление в рамках муниципального контроля, осуществляемого в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, результатов проверки актом обследования земельного участка действующим законодательством не предусмотрено. Кроме того, Административным регламентом допускаясь возможность установления сроков проведения мероприятий муниципального земельного контроля и их продления, что также противоречит ст. 13 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, императивно установившей сроки проведения проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Противоречили ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, содержащей закрытый и не подлежащий расширительному толкованию перечень оснований проведения такой проверки, и положения Административного регламента, предусматривающие в качестве основания для проведения внеплановой проверки поступление в Администрацию города обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, содержащих сведения о фактах, свидетельствующих о нарушении земельного законодательства, либо сведения, влекущие за собой необходимость установления условий и иных обстоятельств использования земельных участков. Кроме того, Административным регламентом предусматривалась возможность пересылки непрофильных об-

ращений по принадлежности в другие организации или архивы и обязанность информирования об этом заявителя в десятидневный срок с момента обращения, тогда как согласно ч. 4 ст. 1, ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о перенаправлении обращения. В связи с этим судом указанные положения Административного регламента признаны противоречащими действующему законодательству<sup>1</sup>.

Постановлением Администрации Уссурийского городского округа также был утвержден Административный регламент Администрации городского округа по исполнению муниципальной функции «осуществление муниципального земельного контроля», отдельные положения которого противоречили федеральному законодательству. В частности, в нарушение п. 1 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами, предусматривалось, что в осуществлении муниципального земельного контроля участвует Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю. Кроме того, в нарушение ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в предмет муниципального контроля был включен контроль за исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также предписаний об устранении выявленных в ходе проверок нарушений земельного законодательства, выданных органами, осуществляющими государственный контроль. Положения Административного регламента, устанавливающие возможность проведения проверки в

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Томского областного суда от 20 нояб. 2015 г. по делу № 33А-3499/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 01.04.2017)..

отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, противоречило ч. 5 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, поскольку внеплановая выездная проверка в отношении всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подп. «а» и «б» п. 2 ч. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, только после согласования с органом прокуратуры. Положения Административного регламента, предусматривающие возможность проведения проверки исполнения ранее выданного предписания без приказа о проведении проверки соблюдения земельного законодательства, также противоречили положениям ч. 1 ст. 14 и п. 3 ст. 18 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ<sup>1</sup>.

Наличие в нормативных правовых актах положений, противоречащих требованиям действующего законодательства, безусловно, нарушает права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с чем прокурорский надзор за законностью правовых актов в указанной сфере должен и впредь эффективно использоваться для пресечения подобных нарушений.

Результаты обобщения практики прокурорского надзора позволяют выделить следующие типичные нарушения в действиях (бездействии) органов муниципального земельного контроля:

а) на сайте органа контроля в сети «Интернет» не размещаются ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>2</sup>;

б) не соблюдаются срок и порядок уведомления индивидуальных предпринимателей и юридических лиц о предстоящей проверке, форма распоряжения о проведении проверки не соответствует требованиям федерального законодательства.

Так, прокуратурой Холм-Жирковского района Смоленской области установлено, что в первом квартале 2015 года согласно плану проведения плановых проверок на 2015 год по муниципальному образованию «Холм-Жирковский район» 3 марта

---

<sup>1</sup> Решение Уссурийского районного суда Приморского края от 23 апр. 2014 г. № 2-3595/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 05.02.2017).

<sup>2</sup> Прокуратура Сахалинской области : офиц. сайт. URL: <http://www.sakhalinprokur.ru/print.php?id=9219> (дата обращения: 05.02.2017)..

2015 г. проведена плановая проверка одного из индивидуальных предпринимателей, однако индивидуальный предприниматель о проведении проверки был уведомлен председателем Комиссии по муниципальному земельному контролю только 2 марта 2015 г., т. е. за один день до проведения проверки, тогда как согласно федеральному законодательству лицо, в отношении которого осуществляются контрольные мероприятия, должно быть уведомлено о проведении проверки не менее чем за три рабочих дня до ее начала. Также установлено, что типовая форма распоряжения органа муниципального контроля (Администрации муниципального образования «Холм-Жирковский район») не соответствует установленному образцу, утвержденному приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”», поскольку в распоряжении не были указаны: место фактического осуществления деятельности индивидуальным предпринимателем; цели, задачи, предмет проверки и срок проведения проверки; ее правовые основания; перечень документов, представление которых необходимо для проведения проверки; даты начала и окончания проведения проверки<sup>1</sup>.

Прокуратурой Городовиковского района Республики Калмыкия установлено, что в нарушение требований ст. 14 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» главой Городовиковского РМО Республики Калмыкия вынесено «единое» распоряжение в отношении сразу всех индивидуальных предпринимателей, подлежащих проверке согласно ежегодному плану, а не в отношении каждого индивидуального предпринимателя. Проверкой также установлены нарушения требований ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, согласно которой заверенные печатью копии распоряжения руководителя органа муниципального контроля вручаются под роспись должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, индивидуальному предпринимателю одновременно с предъявлением служебных удостоверений. Фактически при проведении всех плановых проверок ин-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-743278/> (дата обращения: 05.02.2017).

спекторами по муниципальному земельному контролю копия распоряжения о проведении проверки под роспись не вручалась<sup>1</sup>;

в) внеплановые выездные проверки проводятся в отсутствие законных оснований<sup>2</sup>;

г) плановые проверки предпринимателей проводятся в нерабочие дни;

д) нарушаются сроки проведения проверок;

е) не соблюдаются требования федерального законодательства при оформлении результатов проверок;

ж) не соблюдаются требования ч. 5 ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающей обязанность ежегодной подготовки органами муниципального контроля доклада об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представления доклада в уполномоченный орган — Министерство экономического развития Российской Федерации до 15 марта года, следующего за отчетным годом<sup>3</sup>.

Многие из перечисленных нарушений типичны и для территориальных органов Федеральной государственной службы регистрации, кадастра и картографии, которыми допускаются нарушения при подготовке документов, предшествующих проведению проверок соблюдения земельного законодательства, а также при оформлении результатов их проведения. Имеют место случаи ненадлежащего уведомления о проведении проверок, проведение проверок по адресам, не указанным в распоряжениях об их проведении, непредставления актов проверок проверяемым лицам либо несвоевременного направления их заказным почтовым отправлением.

Такие нарушения, например, выявлялись Московской межрегиональной транспортной прокуратурой при проверке исполне-

---

<sup>1</sup> Прокуратура Республики Калмыкия : офиц. сайт. URL: <http://www.kalm-prok.ru/rightnews/2880-prokuraturoj-gorodovikovskogo-rajona-vyavleny-narusheniya-zakonodatelstva-pri-osushchestvlenii-munitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya> (дата обращения: 17.02.2017).

<sup>2</sup> Прокуратура Республики Марий Эл : офиц. сайт. URL: <http://proc12.ru/zashchita-prav-biznesa/item/1320> (дата обращения: 17.02.2017).

<sup>3</sup> Прокуратура Республики Калмыкия : офиц. сайт. URL: <http://www.kalm-prok.ru/rightnews/2880-prokuraturoj-gorodovikovskogo-rajona-vyavleny-narusheniya-zakonodatelstva-pri-osushchestvlenii-munitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya> (дата обращения: 17.02.2017).

ния Управлением Федеральной государственной службы регистрации, кадастра и картографии по г. Москве законодательства, обеспечивающего защиту прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на объектах транспортной инфраструктуры<sup>1</sup>;

з) проводятся проверки, не включенные в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Например, должностным лицом П. на основании распоряжения заместителя главного государственного инспектора Пермского края по использованию и охране земель в нарушение требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проведена выездная проверка соблюдения индивидуальным предпринимателем как физическим лицом земельного законодательства, поскольку проверка не была включена в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В связи с этим по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного прокурором, действия П. квалифицированы мировым судьей по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ<sup>2</sup>.

Отдельные нарушения, выражающиеся в воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности, должны быть оценены на предмет наличия признаков преступления, предусмотренного ст. 169 УК РФ. Так, в Республике Коми прокуратурой г. Сыктывкара установлено, что Администрация г. Сыктывкара неоднократно на протяжении полутора лет незаконно отказывала местному предприятию в предоставлении земельного участка в пригородном поселке на новый срок для завершения строительства магазина продовольственных товаров со степенью готовности 90 %. Основанием для этого чиновники указывали истечение срока первичного договора аренды земельного участка. При этом игнорировались нормы земельного законодательства, в силу которых договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов в случае, если на этом участке рас-

---

<sup>1</sup> Московская межрегиональная транспортная прокуратура : офиц. сайт. URL: <http://www.mmtproc.ru/business-protection/1/8439/?print> (дата обращения: 17.02.2017).

<sup>2</sup> Постановление Пермского краевого суда от 22 апр. 2015 по делу № 44а-216/2015 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 05.02.2017).

положены объекты незавершенного строительства. Закон допускает однократно заключить подобный договор с собственником объекта незавершенного строительства для окончания его возведения. Муниципалитет продолжал придерживаться данной позиции даже после вынесения весной 2016 года Арбитражным судом Республики Коми решения о признании действий Администрации незаконными и возложении на нее обязанности предоставить субъекту предпринимательской деятельности земельный участок в аренду сроком на три года для завершения строительства. Этому же предприятию по надуманным основаниям Администрация г. Сыктывкара неоднократно отказывала в выдаче разрешения на строительство объекта. Совокупность полученных в ходе прокурорской проверки материалов свидетельствовала об умышленном характере действий чиновников. Материалы проверки прокуратура г. Сыктывкара в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) направила в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц. Следственный орган, рассмотрев представленные прокуратурой материалы, возбудил два уголовных дела по признакам преступлений, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 169 УК РФ<sup>1</sup>.

### **§ 3. Источники информации о нарушениях земельного законодательства**

Для организации эффективной надзорной деятельности органами прокуратуры используются научные достижения и методические рекомендации по отдельным направлениям надзорной деятельности, таким как надзор за исполнением законов о государственном и муниципальном имуществе, за исполнением экологического, земельного, градостроительного законодательства и пр.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1202378/> (дата обращения: 12.01.2017).

<sup>2</sup> Маслова С. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13—26 ; Калугина О. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2013. С. 11—15, 17—27 ; Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 170—200 ; Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. К вопросу о методическом обеспечении прокурор-

Организацию прокурорского надзора за исполнением законов о земле необходимо рассматривать комплексно, с учетом целей деятельности органов прокуратуры, каковыми согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование, планирование, работа с кадрами и координация деятельности структурных подразделений органов прокуратуры имеют важное значение для эффективной надзорной деятельности органов прокуратуры<sup>1</sup>.

В информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации часто указывается на недостатки аналитической составляющей деятельности прокуроров. Кроме того, редкая справка о результатах комплексных и целевых проверок организации работы прокуратур различного уровня не содержит указания на аналогичные нарушения. Вопросы сбора, хранения, распространения, обработки и оценки информации в органах прокуратуры отражены в публикациях на эту тему<sup>2</sup>.

Бесспорно, каждый работник прокуратуры использует свои способы и приемы обработки информации, поскольку восприятие и оценка информации индивидуальна. Результативность надзорных мероприятий во многом зависит от правильного определения источников информации, аналитических способностей, умения выделять главные, первоочередные задачи.

Информационно-аналитическую работу прокурора в рассматриваемом направлении надзора составляют сбор, накопление, анализ информации о состоянии законности и правопорядка в сфере земельных правоотношений и сбор, накопление, анализ

---

ского надзора за исполнением экологического законодательства // *Административное и муниципальное право*. 2011. № 11. С. 59—62.

<sup>1</sup> Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 422.

<sup>2</sup> Ашурбеков Т. А. Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2009. № 1 (9). С. 13—19 ; Кебеков Т. М. Пути повышения эффективности информационно-аналитической работы в органах прокуратуры // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2012. № 6 (32). С. 13—16 ; Кудряшова А. В. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности государственных обвинителей // *Законность*. 2011. № 11. С. 9—13 и др.

информации об организации самого надзора, его состоянии, эффективности, выявление положительного опыта и недостатков в надзорной деятельности. Для каждого этапа надзорной деятельности необходимо определить круг источников соответствующей информации, подлежащей анализу.

С учетом постоянного совершенствования информационных ресурсов органов власти, развития информационных технологий целесообразно использовать электронные источники информации о нарушениях закона, что позволяет осуществлять надзор за исполнением земельного законодательства более оперативно, без истребования данной информации в других органах власти, предприятиях, организациях, учреждениях.

Планирование надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации должно быть единообразным. Необходимо при планировании учитывать особенности земельных отношений, социально-экономические показатели соответствующего региона России, отражающие преобладающий вид использования земель; обусловленность проведения проверки исполнения земельного законодательства природно-климатическими условиями того или иного региона России, целесообразность привлечения определенного круга лиц, обладающих специальными знаниями в области технической инвентаризации недвижимого имущества, землеустройства и в иных сферах деятельности в зависимости от предмета проверки.

Способами информационно-аналитического обеспечения прокурора достоверными данными о состоянии законности были и остаются поиск сопоставимых показателей с использованием различных источников, их сверка и анализ. Помимо традиционно используемых источников информации в виде статистических данных, поступающих из государственных и иных органов, материалов уголовных и гражданских дел, правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, материалов ведомственных и вневедомственных проверок, сообщений средств массовой информации, жалоб и обращений юридических и физических лиц в последние годы сотрудники правоохранительных органов стали больше внимания уделять мнению населения, отношению общества к состоянию правопорядка и преступности в конкретном регионе и учитывать в своей работе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Хатов Э. Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3(47). С. 58—64.

К основным источникам информации о деятельности поднадзорных объектов и возможных нарушениях земельного законодательства можно отнести: материалы Росреестра и его территориальных органов, касающиеся кадастрового учета; книги регистрации выдачи свидетельств о праве собственности на землю и иных прав; свидетельства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество; решения органов власти по вопросам изъятия и предоставления земель; материалы проверок и статистическую отчетность Росреестра (в том числе сведения о государственном земельном контроле по форме № 1-ЗЕМ), Росприроднадзора, Россельхознадзора, Росимущества.

Кроме того, источниками информации могут быть заявления и обращения граждан, юридических лиц, должностных лиц и общественных объединений, сообщения средств массовой информации, материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, материалы прокурорской практики, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, решения коллегий, координационных и межведомственных совещаний.

Информацию о нарушениях земельного законодательства можно получить из нормативных правовых актов, в том числе на стадии их проектов. Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, в том числе по вопросам, касающимся земельного законодательства.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства органами местного самоуправления в соответствии с требованиями ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проводимый городскими и районными прокурорами мониторинг муниципальных правовых актов позволяет своевременно информировать муниципалитеты всех уровней о необходимости восполнения пробелов в действующих муниципальных правовых актах.

Однако взаимодействие органов прокуратуры и органов местного самоуправления не ограничивается только сферой нормотворчества.

Органы прокуратуры совместно с органами местного самоуправления осуществляют контрольные полномочия в сфере ис-

полнения земельного законодательства, результаты проверок тоже являются источником информации.

Как отмечает начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. В. Паламарчук, в области землепользования и градостроительства широко распространены факты создания органами местного самоуправления административных барьеров, связанных с введением не предусмотренных законодательством процедур и запретов, взиманием всевозможных поборов, волокитой при рассмотрении заявлений<sup>1</sup>. Таким образом, направление усилий органов прокуратуры на осуществление именно надзорных полномочий с целью защиты прав граждан в области градостроительства и земельного законодательства является оправданным.

Нельзя упускать из виду сведения, которые могут быть получены из общедоступных источников официальной информации: сведения о проводимых конкурсах и аукционах по продаже земельных участков; сведения о предоставлении земельных участков; сведения о намечаемой хозяйственной деятельности; информация о результатах проверок, проведенных федеральным государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях; перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций. Согласно п. 3.3 приказа Генерального прокурора России от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» органы прокуратуры во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления должны принимать меры по надлежащему исполнению указанными органами требований опубликования информации в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

---

<sup>1</sup> Паламарчук А. В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 5.

На современном этапе невозможно представить деятельность органов прокуратуры без взаимодействия с институтами гражданского общества с целью получения оперативной информации.

Взаимодействие осуществляется на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации — с Общественной палатой Российской Федерации, на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации — с общественными палатами субъектов Российской Федерации, на уровне прокуратур городов и районов — с органами местного самоуправления. Взаимодействие Генеральной прокуратуры Российской Федерации с Общественной палатой Российской Федерации на сегодняшний день дает возможность согласованного взаимодействия, направленного на достижение единых целей путем объединения и использования имеющихся у них информационных, правовых, научных, а также организационных ресурсов для планирования и проведения совместных мероприятий<sup>1</sup>.

Наряду с общественными палатами при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры могут использовать информационные и другие возможности организаций.

На необходимость налаживания взаимодействия с общественными и иными некоммерческими объединениями при осуществлении отдельных направлений прокурорского надзора указывается в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Определенный опыт взаимодействия органов прокуратуры с общественностью при осуществлении надзорных мероприятий имеется в отдельных прокуратурах субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Так, при прокуратуре Ленинградской области реализуется надзорно-профилактическое мероприятие «Землепользование», целью которого является приведение в соответствие с действующим законодательством работы муниципалитетов и Правительства Ленинградской области в сфере землепользования, восстановление законных прав граждан и юридических лиц в сфере землепользования, предотвращение фактов хищения и нецелевого использования земельных ресурсов, координация деятельности

---

<sup>1</sup> Бессарабов В. Г. Взаимодействие прокуратуры с общественной палатой РФ и общественными палатами субъектов РФ по защите прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2012. № 10. С. 3—8.

<sup>2</sup> Лавров В. В. Организация межсубъектных взаимоотношений при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия // Криминалист. 2015. № 2. С. 39—43.

поднадзорных правоохранительных и государственных контролирующих органов<sup>1</sup>.

В налоговых органах можно получать сведения о проведенных проверках, выявленных нарушениях и принятых по ним мерах, количестве должностных лиц, привлеченных к административной ответственности за земельные правонарушения, суммах наложенных и взысканных с юридических лиц штрафов и недоимок, предъявленных в суды исках о ликвидации предприятий, признании сделок недействительными, взыскании сумм, неосновательно приобретенных в результате незаконных сделок, предоставленных льгот по земельному налогообложению.

Наиболее эффективной составляющей получения информации о нарушениях законов в сфере землепользования является глубокий и детальный анализ состояния законности в названной сфере, проводимый самими органами прокуратуры.

#### **§ 4. Выявление нарушений земельного законодательства**

С учетом ранее названных возможных нарушений земельного законодательства и основываясь на положениях Земельного кодекса Российской Федерации *в органах местного самоуправления* при проверке исполнения требований законодательства при предоставлении участков для жилищного строительства необходимо выяснить:

сформирован ли участок при выставлении его на торги, т. е. имеется ли проект границ земельного участка, определены ли разрешенное использование земельного участка, технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения;

проведен ли государственный кадастровый учет земельного участка перед выставлением его на торги;

принято ли органом местного самоуправления решение о проведении торгов, опубликовано ли сообщение о проведении торгов, в каком средстве массовой информации, за какой срок до

---

<sup>1</sup> Прокуратура Ленинградской области : офиц. сайт. URL: <http://www.prokuratura-lenobl.ru/news/4139-prokuror-leningradskoy-oblasti-provel-vstrechu-s-zhurnalistami-po-itogam-nadzorno-profilakticheskikh-meropriyatiy-zemlepolzovanie-nasledie-i-finansovyy-zaslon-provedennyh-prokuraturoy-oblasti> (дата обращения: 17.02.2017).

проведения торгов опубликовано сообщение, содержит ли сообщение необходимые сведения;

проведены ли торги по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды участка в соответствии с требованиями;

заключен ли с победителем торгов договор купли-продажи либо аренды участка, зарегистрировано ли право на него;

принято ли органом местного самоуправления решение о предоставлении земельного участка для строительства;

соответствуют ли границы предоставленного земельного участка границам предварительно согласованного участка земли, не истек ли на момент принятия решения о предоставлении земельного участка срок действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

выдано ли органом местного самоуправления или специально уполномоченным органом архитектуры и градостроительства разрешение на строительство, не истек ли срок, на который оно выдано;

имелись ли у заказчика на момент выдачи разрешения на строительство документы, удостоверяющие право на земельный участок (зарегистрированный договор аренды или свидетельство о государственной регистрации права собственности), и утверждена проектная документация;

имеется ли положительное заключение государственной экологической экспертизы по проекту строительства, соблюден ли порядок ее проведения;

согласована ли проектная документация с органами государственного пожарного надзора, иными государственными органами в случаях, предусмотренных законодательством;

осуществляются ли контроль и надзор в сфере строительства специально уполномоченными органами, принимаются ли указанными органами своевременные и эффективные меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, контролируется ли названными органами реальное исполнение выданных ими предписаний;

в случае строительства в водоохранной зоне, соблюден ли порядок предоставления земельного участка и порядок ведения работ, заключен ли с заявителем договор аренды земельного участка; зарегистрировано ли право на земельный участок в учреждении юстиции.

При проведении проверки в контролирующих органах прокурор выясняет исполнение ими законов при осуществлении предоставленных контрольных полномочий.

*В Росреестре и его территориальных органах* необходимо выяснить надлежащее исполнение полномочий по контролю:

за исполнением требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

за исполнением требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

за исполнением требований земельного законодательства о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

за соблюдением порядка предоставления сведений о состоянии земель.

*В органах Росприроднадзора* проверяется исполнение законов при осуществлении контроля:

за рекультивацией земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ;

за исполнением требований по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

за исполнением требований законодательства о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

за соблюдением режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов.

*В органах Россельхознадзора* проверке подлежит исполнение ими законов при осуществлении контроля на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений (в том числе за соблюдением требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными веществами).

При проверке исполнения законов *органами Росимущества* прокурор выясняет:

исполнение требований законодательства при приобретении земельных участков в федеральную собственность и при передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность;

соблюдение установленного законом порядка при предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, федеральным государственным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования, иным организациям и гражданам в аренду;

соответствие закону порядка осуществления контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, переданных в установленном порядке иным лицам. Необходимо установить, применяются ли необходимые меры по устранению выявленных нарушений законов и привлечению виновных лиц к ответственности;

соблюдение установленного порядка изъятия земельных участков для нужд Российской Федерации, в том числе выкупа;

наличие договоров об организации земельных торгов (конкурсов, аукционов), заключенных в установленном порядке со специализированными организациями;

соответствие закону порядка осуществления контроля за поступлением в бюджеты соответствующих уровней средств от продажи и аренды земельных участков.

Приведенный перечень не является исчерпывающим.

При проверке соответствия закону решения о предоставлении земельного участка или договора необходимо выяснить правомочия органа публично-правового образования или должностного лица по распоряжению соответствующим участком.

Согласно земельному законодательству распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляют органы государственной власти или местного самоуправления в соответствии с формой собственности на земельный участок. Однако значительное количество предоставляемых земельных участков находятся в неразграниченной государственной собственности.

Земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, согласно п. 1 ст. 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации предоставляются на основании:

решения органа государственной власти или органа местного самоуправления — в случае предоставления земельного участка

в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;

договора купли-продажи — в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;

договора аренды — в случае предоставления земельного участка в аренду;

договора безвозмездного пользования — в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

При проверке законности решений о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также соответствия законодательству договоров купли-продажи или аренды указанных участков целесообразно обратить внимание на следующие вопросы:

законность предоставления земельных участков в собственность бесплатно. Исчерпывающий перечень оснований предоставления в собственность земельных участков бесплатно установлен ст. 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации;

законность выбора права (собственности или аренды) при решении вопроса о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданам. В силу положений п. 2 ст. 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации.

Кроме того, не допускается предоставление в частную собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в отношении которых установлен запрет на их приватизацию Земельным кодексом Российской Федерации или иными федеральными законами.

Проверки показывают, что свои обязанности специально уполномоченные государственные органы, осуществляющие контрольные функции в сфере земельных отношений, исполняют не всегда и недостаточно эффективно.

Органами, осуществляющими государственный земельный надзор, не соблюдаются требования, установленные Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», не принимаются исчерпывающие меры

реагирования, направленные на устранение выявленных нарушений и привлечение виновных к установленной законом ответственности<sup>1</sup>.

На недопустимость нарушений со стороны органов контроля и надзора, их опасность для общества указано в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», которым прокурорам предписано решительно пресекать случаи незаконного применения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям мер принуждения и ответственности.

Согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в отношении некоторых видов контрольной деятельности особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, определены другими законами.

В силу п. 2 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений указанной статьи.

Пунктом 3 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления городских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских поселений объектов земельных отношений. Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений, а также в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данные пол-

---

<sup>1</sup> Кагамлык М. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере использования государственного имущества // Законность. 2015. № 11. С. 38.

номочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

Согласно ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2015 г. муниципальный земельный контроль в отношении земель, расположенных на территориях городских поселений, осуществляется органами местного самоуправления городского поселения. Частью 3 ст. 14 данного Федерального закона осуществление муниципального земельного контроля к вопросам местного значения сельского поселения не отнесено. Причем если какие-то вопросы местного значения городских поселений законом не отнесены к компетенции сельских поселений, то в силу ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ на территориях сельских поселений они решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

В то же время данной нормой предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Вместе с тем с учетом внесенных в ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации изменений в настоящее время все подобные соглашения подлежат отмене. Теперь полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля в отношении земель сельских поселений должны осуществляться органом местного самоуправления района. Органом местного самоуправления сельского поселения такой контроль может осуществляться только при наличии соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

Определение уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля органов необходимо для определения круга поднадзорных прокурору объектов, а также пределов прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности органами муниципального контроля и в целом для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законов на данном направлении.

Изложенная проблема особенно актуальна в связи с тем, что прокуратуры районов являются наиболее многочисленным звеном системы органов прокуратуры, а сельские поселения представляют собой наиболее многочисленный тип муниципальных образований. По данным Росстата, на 1 января 2015 г.

на территории Российской Федерации образовано 18 654 сельских поселений<sup>1</sup>.

Кроме того, ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проведение проверок в четком соответствии с полномочиями органов муниципального контроля, их должностных лиц отнесено к основным принципам защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля.

Для надлежащей организации прокурорского надзора за исполнением законов в первую очередь необходимо определить круг объектов прокурорского надзора.

В числе органов, учреждений, организаций, в отношении которых прокуратурой районного звена осуществляется надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина, всегда находятся органы местного самоуправления.

В комплексе действий по организации надзора за исполнением законов, определяющей задачи деятельности органов прокуратуры, будет информационно-аналитическая работа, в процессе которой определяются функционирующие на поднадзорной территории контрольные и надзорные органы, на которые распространяется компетенция данной прокуратуры<sup>2</sup>.

Для того чтобы определить объекты надзора (в каждом случае — администрация сельского поселения или муниципального района), прокурору необходимо знать, каким образом на поднадзорной территории организован муниципальный земельный контроль.

Прокурорская проверка начинается с выяснения вопроса соответствия компетенции при выполнении муниципальных функций в соответствии с методикой проведения проверок исполнения законодательства в сфере защиты прав предпринимателей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 04.02.2017).

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2012. С. 67 ; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под ред. А. Ф. Смирнова. М., 2005. С. 109.

<sup>3</sup> Пухов А. В. Некоторые аспекты методики проведения проверок исполнения законодательства в сфере защиты прав предпринимателей // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей : науч.-метод. пособие / под общ. ред. А. В. Паламарчука. М., 2014. С. 17.

Поскольку мероприятия по организации муниципального контроля предшествуют непосредственно проведению проверок хозяйствующих субъектов, прокурорами в первую очередь должна оцениваться законность наделения контрольными полномочиями органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных районов или сельских поселений, а также, помимо соответствия закону административных регламентов осуществления земельного контроля, закрепление в региональном законодательстве рассматриваемых полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами муниципального земельного контроля предмет надзора будет включать и исполнение законодательных требований в части наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями, законность осуществления таких полномочий.

В случае издания закона субъекта Российской Федерации о передаче вопросов местного значения в компетенцию органов местного самоуправления сельских поселений прокурорам необходимо оценивать приведение в соответствие с таким законом уставов муниципального района и сельских поселений.

Оценка законности муниципальных правовых актов в рассматриваемой сфере может быть дана в рамках существующего механизма организации надзора за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления, который в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» предполагает организацию изучения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. В случае выявления нарушений прокурор вправе принять весь комплекс мер прокурорского реагирования в целях их устранения.

На постоянной основе особое внимание прокуроров должно быть сосредоточено на пресечении коррупционных проявлений в сфере землепользования. Сфера осуществления разрешительных процедур в области землепользования является одной из наиболее подверженных коррупционным рискам. Поэтому прокуроры активизируют деятельность по взысканию в судебном порядке ущерба, причиненного государству в результате совершения коррупционных преступлений по поводу предоставления земель, по-

вышают эффективность принимаемых мер реагирования по реальному устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, используют полномочие по обращению в суд с заявлениями об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

К одному из главных факторов, способствующих нарушениям в указанной сфере, относится коррупция. «Современная коррупция как реальная угроза национальной безопасности — это не обособленная проблема. Коррупционные отношения служат генератором, заказчиком или провокатором наиболее опасных и разрушительных явлений в нашем обществе — техногенных катастроф и аварий, терроризма, заказных убийств, экономических преступлений. Сегодня плата за коррупцию оборачивается уже не абстрактным ущербом для государства, а жизнями многих наших сограждан. В этом — и высокая опасность этого явления, и сложность борьбы с ним»<sup>1</sup>.

Без каких-либо позитивных изменений в этом направлении уже в ближайшее время общество может столкнуться с такими необратимыми последствиями, как:

концентрация большей части сельскохозяйственных угодий в руках крупных собственников;

вывод земель из состава сельскохозяйственных, их использование в иных целях и, соответственно, сокращение аграрного производства;

скупка национального достояния иностранцами, банкирами, земельными спекулянтами и т. д.;

дезорганизация системы государственного управления.

Высокую эффективность в деле борьбы с коррупционными проявлениями в сфере землепользования показывает метод планирования в постановлениях координационных и межведомственных совещаний конкретных проверок, в том числе совместных, с установлением сроков и контролем за результатами. Так, по итогам реализации решения координационного совещания о

---

<sup>1</sup> Капинус О. С. Современные проблемы противодействия коррупции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3(47). С. 3.

проведении совместных проверок исполнения земельного законодательства в Липецкой области возбужден ряд уголовных дел по ст.ст. 159, 292, 285 УК РФ в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, наработана методика выявления и расследования таких преступлений. При том что ранее преступления в сфере земельных правоотношений на системной основе в этом регионе не выявлялись<sup>1</sup>.

К сожалению, отсутствие надлежащего правового регулирования некоторых вопросов в сфере землепользования создает благоприятную почву для коррупции. Так, действующее законодательство не содержит однозначных норм, регулирующих порядок изменения вида разрешенного использования земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения, поэтому практика такого правоприменения нередко носит полуполюгальный характер<sup>2</sup>.

Российская прокуратура взаимодействует с органами государственного земельного надзора, требуя проводить необходимые проверки, выделять специалистов для выяснения возникающих вопросов. С другой стороны, прокуроры проверяют законность и полноту принимаемых надзирающими органами мер для устранения выявленных нарушений и привлечения виновных к ответственности.

В законе содержится положение об обязательности согласования с органами прокуратуры внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Не требуется согласование с органами прокуратуры внеплановых проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В силу большого числа органов, осуществляющих полномочия применительно к земельным правоотношениям, и разнообразия функций их взаимодействие с прокуратурой не утрачивает своей

---

<sup>1</sup> Егоров Ю. В. Отдельные аспекты деятельности прокуратуры по активизации выявления коррупционных преступлений оперативными подразделениями правоохранительных органов // Сборник материалов науч.-практ. семинара с руководителями подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов Рос. Федерации и старшими прокурорами управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 6—7 ноября 2014 г. / Генеральная прокуратура Рос. Федерации ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 56.

<sup>2</sup> Серов О. О. Изменение вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: особенности правового регулирования и тенденции развития законодательства // Юрист. 2013. № 3. С. 34—38.

актуальности, а тот факт, что виды органов государственного надзора, компетенция, сфера деятельности нередко меняются, делает прокуроров связующим звеном в обеспечении постоянного, комплексного и всестороннего надзора со стороны государства за исполнением земельного законодательства.

## **§ 5. Меры прокурорского реагирования на нарушения земельного законодательства**

В целях устранения нарушений закона, выявленных в сфере земельных правоотношений, следует применять весь комплекс мер прокурорского реагирования, предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»:

1) принесение протеста на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

2) внесение представления об устранении нарушений закона (ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

3) объявление (направление) предостережения о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

4) вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»);

5) вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства в сфере земельных правоотношений (п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации);

6) обращение в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ);

7) обращение в арбитражный суд в случаях, предусмотренных ст.ст. 52, 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации;

8) требование прокурора об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора в соответствии со ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Представляется необходимым остановиться на составах административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, дела по которым могут быть возбуждены прокурором по результатам проверок исполнения земельного законодательства:

самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ);

незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16 КоАП РФ);

использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность (ст. 7.34 КоАП РФ);

порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ);

невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7 КоАП РФ);

использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ);

нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12 КоАП РФ).

Полагаем, что дела об административных правонарушениях по указанным статьям прокурору следует возбуждать в тех случаях, когда бездействуют органы контроля либо необходимо оперативное пресечение правонарушения.

Основное внимание следует сосредоточить на выявлении административных правонарушений, за совершение которых согласно ст. 28.4 КоАП РФ дела возбуждаются исключительно прокурором:

нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59 КоАП РФ);

нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ);

нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования данного объекта (ст. 7.24 КоАП РФ);

нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом (ст. 7.35 КоАП РФ);

нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (ст. 14.35 КоАП РФ);

несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ст. 19.6.1 КоАП РФ);

нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9 КоАП РФ);

незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ).

Одной из основных причин возможности совершения противоправных деяний в сфере землепользования являются незавершенность и сложность процедур по установлению границ и постановке на кадастровый учет земель. Значительная роль в упорядочении границ земель имеет деятельность по государственному кадастровому учету недвижимого имущества и кадастровая деятельность.

Важной правовой мерой, направленной на предупреждение и пресечение нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, является административная ответственность, предусмотренная ст. 14.35 КоАП РФ.

Несмотря на увеличение количества нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности и имеющиеся проблемы их квалификации, практика применения указанной статьи недостаточно изучена. Возникают сложности при возбуждении таких дел (например, вызывает затруднения определение объективной стороны правонарушения), а также при рассмотрении их судами, что обуславливает актуальность детального изучения названного состава. Особую значимость, обусловленную распространенностью правонарушений в сфере земельных правоотношений, имеет разрешение вопросов, связанных с применением к кадастровым инженерам ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ.

Ответственность по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ наступает при внесении кадастровым инженером заведомо ложных сведений в ме-

жевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Одним из основных при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, является вопрос о наличии в содеянном признаков объективной стороны состава правонарушения, каковыми являются действия:

по внесению кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории либо

подлогу кадастровым инженером документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Состав рассматриваемого правонарушения является окончанным с момента совершения неправомерных действий, т. е. с момента внесения ложных сведений либо подлога.

Возникает необходимость разграничивать указанный состав административного правонарушения с составом преступления, ответственность за которое будет нести кадастровый инженер по ст. 170.2 УК РФ в случае внесения заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории. При этом как преступление указанные действия будут квалифицированы, если они причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо особо крупный ущерб.

В отдельных случаях имеются основания и для привлечения лиц, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, к административной ответственности по ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Например, прокуратура Омской области в ходе проверки исполнения региональным Управлением Росреестра законодательства в сфере лицензирования и контроля за геодезической

и картографической деятельностью установила, что данный контролирующий орган, несмотря на действующий уже более года запрет проведения плановых проверок субъектов малого предпринимательства, провел такую проверку в ООО «Региональный центр землеустройства и технической инвентаризации», относящемся к названной категории лиц. В связи с этим в отношении специалиста-эксперта отдела государственного земельного надзора, геодезии и картографии Управления Росреестра по Омской области вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, на основании которого мировым судьей должностное лицо привлечено к административной ответственности<sup>1</sup>.

Использование прокурорами полномочий, предоставленных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по осуществлению уголовного преследования лиц, допустивших нарушения уголовного законодательства, является одним из главных рычагов в борьбе с преступлениями в сфере земельных правоотношений.

При этом прокурорские работники должны знать наиболее типичные предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации составы преступлений, которые совершаются в сфере земельных правоотношений:

внесение заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории (ст. 170.2 УК РФ);

нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ);

нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ);

порча земли (ст. 254 УК РФ).

В исследуемой сфере могут совершаться преступления, ответственность за которые предусмотрена и иными статьями Уголовного кодекса Российской Федерации. Например, Ивановская межрайонная прокуратура установила, что начальник Управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства городского округа «Кохма» незаконно отказал выдать разрешение на строительство, что расценивается как воспрепятствование законной предпринимательской деятельности. Так, в феврале 2016 года ООО «Иван-Н» обратилось в Управление с заявлением о выдаче

---

<sup>1</sup> Новости Прокуратуры РФ : сайт. URL: <http://procrf.ru/news/539014-v-omskoy-oblasti-po.html> (дата обращения: 17.04.2017).

разрешения на строительство магазина на арендованном земельном участке. Вопреки действующим нормам закона, при отсутствии обстоятельств, препятствующих отказу в выдаче застройщикам разрешения на строительство, обществу отказано в разрешении в связи с нерациональным использованием земельного участка, а также в связи с применением технических условий по водоснабжению и водоотведению проектируемого здания магазина. В связи с этим межрайонной прокуратурой в орган предварительного расследования направлены материалы проверки для дачи правовой оценки. По итогам их рассмотрения возбуждено уголовное дело в отношении начальника Управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Администрации городского округа «Кохма» по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 169 УК РФ (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности)<sup>1</sup>.

Одним из наиболее эффективных способов восстановления нарушенных прав граждан в данной сфере является обращение прокурора в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ, а также в соответствии со ст. 44 УПК РФ.

Прокурор вправе обращаться в суд:

с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений;

с исками о признании недействительными сделок с земельными участками, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с исками о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными пред-

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1198902/> (дата обращения: 10.03.2017).

приятными, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с исками об обязанности совершить определенные действия в сфере земельных правоотношений (осуществить кадастровый учет земельных участков; провести рекультивацию земель; предоставить земельный участок многодетной семье, инвалиду и др.);

с исками об обязанности прекратить либо приостановить деятельность в сфере земельных правоотношений;

с исками о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде (например, порчей земель).

Так, в судебной практике актуален вопрос об обоснованности одновременного возложения на причинителей вреда обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (например, по проведению рекультивации земель) и по возмещению вреда в денежной форме, без зачета восстановительных мероприятий, что является двойным наказанием и противоречит ст.ст. 18, 19 (ч. 1) и 50 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Этот вопрос рассмотрен и разрешен Конституционным Судом Российской Федерации, которым разъяснено, что эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду; публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков<sup>1</sup>. Специфической чертой имущественной от-

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 мая 2009 г. № 8-П ; По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограничен-

ветственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2015 г. № 12-П, является то, что вред как необходимое условие состава правонарушения причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде, определяемой как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, а также антропогенных объектов. Возмещение вреда в подобных случаях направлено в первую очередь на преодоление указанных последствий и восстановление нарушенного состояния окружающей среды в максимально возможной степени. Положения Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не содержат запрета на учет расходов, понесенных правонарушителем в добровольном порядке на восстановление природной среды, при определении размера выплат в возмещение вреда на основании соответствующих такс и методик, поэтому сами по себе эти законоположения не нарушают конституционные права хозяйствующих субъектов, осуществляющих законную предпринимательскую деятельность рискованного характера в сфере природопользования, которая не должна быть связана с причинением вреда окружающей среде для получения экономической выгоды. В то же время, например, осуществление мер по рекультивации нарушенного земельного участка преимущественно направлено на поверхностное устранение возникших в результате нарушения негативных последствий для земель сельскохозяйственного назначения. Реальная стоимость работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды может значительно превышать стоимость работ по рекультивации нарушенных земель. В этой связи при определении полного экологического вреда учету подлежат не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые в силу своих особенностей невосполнимы и (или) трудновосполнимы, в том числе по причине отдаленности во времени последствий правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Восстановление нарушенного состояния окружаю-

---

ной ответственностью «Тополь» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П.

шей среды осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и не тождественно данной процедуре. Таким образом, проведение только восстановления нарушенного состояния окружающей среды (одной рекультивации) не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы.

При предъявлении такого искового заявления и определении размера возмещаемого вреда следует выяснять следующие обстоятельства:

- факт причинения вреда, его размер;
- последствия причинения вреда;

- были ли совершены причинителем вреда до принятия в отношении его актов принудительного характера за свой счет активные действия по реальному устранению причиненного вреда окружающей среде (ликвидации нарушения), осуществлены ли при этом значительные материальные затраты;

- форма и степень вины причинителя вреда (в частности, было ли совершено правонарушение с целью получения экономической выгоды);

- характер последующего поведения причинителя вреда;
- объем затрат, направленных им на устранение нарушения;
- способ возмещения вреда;

- затраты, необходимые на восстановление нарушенной природной среды, и экологические потери.

Несомненно, что все указанные обстоятельства должны найти подтверждение в представленных прокурором в суд доказательствах.

Такой подход позволит обеспечить надлежащий баланс между законными интересами лица, добросовестно реализующего соответствующие меры по ликвидации последствий нарушения, и публичным интересом, состоящим в полной (максимальной) компенсации вреда, причиненного окружающей среде<sup>1</sup>.

Решению вопроса о предъявлении требований в судебном порядке должно предшествовать и определение срока исковой давности (обращения в суд). Негативные последствия обращения в суд по истечении данных сроков заключаются в том, что по хода-

---

<sup>1</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 февр. 2016 г. № 225-О.

тайству другой стороны суд откажет в удовлетворении обоснованных требований.

Применяя меры прокурорского реагирования по фактам нарушения земельного законодательства, следует строго соблюдать требования приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством.

## **ЛИТЕРАТУРА**

### *Законы и иные нормативные правовые акты*

1. Конституция Российской Федерации.
2. Водный кодекс Российской Федерации.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации.
6. Земельный кодекс Российской Федерации.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
8. Лесной кодекс Российской Федерации.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации.
10. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами : федер. закон Рос. Федерации от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ с изм. и доп.
11. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ с изм. и доп.
12. О государственной регистрации недвижимости : федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ с изм. и доп.
13. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон Рос. Федерации от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ с изм. и доп.
14. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ с изм. и доп.

15. О землеустройстве : федер. закон Рос. Федерации от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ.
16. О крестьянском (фермерском) хозяйстве : федер. закон Рос. Федерации от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ с изм. и доп.
17. О личном подсобном хозяйстве : федер. закон Рос. Федерации от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ с изм. и доп.
18. О мелиорации земель : федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 1996 г. № 4-ФЗ с изм. и доп.
19. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую : федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ с изм. и доп.
20. О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ с изм. и доп.
21. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан : федер. закон Рос. Федерации от 15 апр. 1998 г. № 66-ФЗ с изм. и доп.
22. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ с изм. и доп.
23. О содействии развитию жилищного строительства : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ с изм. и доп.
24. Об ипотеке (залоге недвижимости) : федер. закон Рос. Федерации от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ с изм. и доп.
25. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ с изм. доп.
26. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.
27. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ с изм. и доп.
28. Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон Рос. Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ с изм. и доп.
29. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ с изм. и доп.

30. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2001 г. № 7-ФЗ с изм. и доп.

31. О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 с изм. и доп.

32. О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 с изм. и доп.

33. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2005 г. № 487 с изм. и доп.

34. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : постановление Правительства Рос. Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 с изм. и доп.

35. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 с изм. и доп.

36. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре : постановление Правительства Рос. Федерации от 2 янв. 2015 г. № 1 с изм. и доп.

37. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2015 г. № 1219 с изм. и доп.

38. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 с изм. и доп.

39. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 с изм. и доп.

40. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный

земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 дек. 2014 г. № 1515.

*Приказы Генерального прокурора  
Российской Федерации*

1. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 авг. 2008 г. № 84.

2. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 21 июня 2013 г. № 252.

3. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 2 окт. 2007 г. № 155 с изм. и доп.

4. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 1 апр. 2014 г. № 165.

5. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 дек. 2007 г. № 195 с изм. и доп.

*Монографии, учебные пособия, статьи*

1. Абдулкаримова В. М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления / В. М. Абдулкаримова // Законность. — 2014. — № 12. — С. 37—42.

2. Андреева Л. А. Земельные правоотношения: коррупционный аспект / Л. А. Андреева, Т. Н. Дорошенко // Вопросы современной юриспруденции. — 2013. — № 32. — С. 36—43.

3. Астанин В. В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства / В. В. Астанин // Российская юстиция. — 2008. — № 6. — С. 44—49.

4. Ашиткова Т. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании / Т. В. Ашиткова // Российская юстиция. — 2016. — № 7. — С. 60—63.

5. Ашиткова Т. В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ашиткова Татьяна Васильевна. — Москва, 2008. — 222 с.

6. Байнова М. С. Управление земельными отношениями на муниципальном уровне / М. С. Байнова // Государственный советник. — 2015. — № 1 (9). — С. 22—27.

7. Винокуров А. Ю. Некоторые вопросы правового регулирования и организации муниципального земельного контроля / А. Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2014. — № 4(42). — С. 82—88.

8. Воробьев С. Д. Первые результаты / С. Д. Воробьев // Законность. — 2009. — № 10. — С. 20—21.

9. Галиновская Е. А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта / Е. А. Галиновская // Журнал российского права. — 2012. — № 8. — С. 105—111.

10. Дицевич Я. Б. О совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны земель лесного фонда / Я. Б. Дицевич, Э. Р. Исламова // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 21. — URL: <http://teoriapractica.ru/vipusk-21-2015/>.

11. Емелькина И. А. Интересы бизнеса в условиях реформы гражданского законодательства о вещных правах / И. А. Емелькина // Журнал российского права. — 2015. — № 1. — С. 46—54.

12. Зайцев С. П. Прокурорский надзор за исполнением законодательства при реализации демографической политики в регионах Приволжского федерального округа / С. П. Зайцев // Прокурор. — 2013. — № 2. — С. 20—36.

13. Исламова Э. Р. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении земельного надзора (контроля): актуальные вопросы / Э. Р. Исламова // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 2. — С. 54—73.

14. Исламова Э. Р. Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора / Э. Р. Исламова // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 3. — С. 72—80.

15. Исламова Э. Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора / Э. Р. Исламова // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 9. — С. 217—233.

16. Исламова Э. Р. Роль прокуратуры в обеспечении законности в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения / Э. Р. Исламова, И. И. Головкин // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 2. — С. 74—99.

17. Калугина О. В. Прокурорский надзор за законностью муниципальных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения / О. В. Калугина // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 4. — С. 13—18.

18. Кичигин Н. В. Коррупционные риски в землепользовании / Н. В. Кичигин // Экологическое право. — 2015. — № 5. — С. 13—20.

19. Клепоносова М. В. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан на землю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Клепоносова Марина Вячеславовна. — Москва, 2000. — 174 с.

20. Михайлов А. В. Коррупционные риски в процедуре перевода земель или земельных участков из одной категории в другую и некоторые пути их решения / А. В. Михайлов // Юность Большой Волги : сб. ст. лауреатов XVIII Межрегион. конференции-фестиваля науч. творчества учащейся молодежи «Юность Большой Волги». — Чебоксары, 2016. — С. 318—321.

21. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — Москва : Юрайт, 2012. — 1139 с.

22. Олейник Л. В. Земля как объект коррупции / Л. В. Олейник // Российский следователь. — 2013. — № 1. — С. 34—36.

23. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под общ. ред. А. Ф. Смирнова ; Генеральная прокуратура Рос. Федерации, Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. — Москва : ИПК РК Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2005. — 334 с.

24. Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Субанова Наталья Викторовна. — Москва, 2013. — 462 с.

25. Филонич В. В. Модернизационно-инвестиционный аспект формирования земельно-имущественных отношений / В. В. Филонич, Т. В. Панасенкова // Гуманитарные и социально-экономические науки. — 2013. — № 4. — С. 136—138.

26. Хусьяйнова С. Г. О состоянии законности в сфере земельных отношений / С. Г. Хусьяйнова, М. Ю. Кагамлык // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 2. — С. 90—95.

27. Шахрай И. С. Правовое регулирование распределения и перераспределения земель в Республике Беларусь: коррупционные риски и пути их устранения / И. С. Шахрай // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт) : сб. тезисов докладов и статей III Междунар. науч.-практ. конф. рос. и зарубежных ун-тов и РЭУ им. Г. В. Плеханова при участии представителей гос. и муниципал. органов власти, Москва, 25 января 2016 г. — Москва : Издательский Дом «Третьяковъ», 2016. С. 232—234.

Учебное издание

*Эльнара Рафисовна ИСЛАМОВА,  
кандидат юридических наук*

*Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА*

*Вениамин Владимирович ЛАВРОВ,  
кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук, доцент*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Учебное пособие  
для обучающихся по программе ДПО*

Редактор *Н. Я. Ёлкина*  
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 07.09.2017. Формат 60х90/16.  
Печ. л. 6,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—100). Заказ 2301.

Отдел научной информации и издательской деятельности  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44